

Tiltak for å bedre NAVs virkemåte

*Sluttrapport fra ekspertgruppa som vurderer
oppgave- og ansvarsdelingen i NAV*

Avgitt 24. juni 2010

1	INNLEDNING	7
1.1	Bakgrunn og mandat	7
1.2	Gruppas forståelse av mandatet	8
1.3	Kort oppsummering av delrapport 1	9
1.4	Arbeidet med sluttrapporten	12
2	ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNINGENS UTFORDRINGER. STRATEGIER FOR FORBEDRING	14
2.1	Innledning	14
2.2	Utfordringer og hvordan disse er blitt møtt i reformfasen	14
2.2.1	Problemene	14
2.2.2	Forklaringene	14
2.2.3	Arbeids- og velferdsetatens og Stortingets respons på problemene	17
2.2.4	Forskningsrådets evaluering av NAV	17
2.3	Utfordringer. Ekspertgruppas hovedstrategier	18
2.3.1	Problemene	18
2.3.2	Overordnede mål og prinsipper for arbeidsdeling	19
2.3.3	Ekspertgruppas strategier for forbedring av arbeids- og velferdsforvaltningen	20
2.4	Synspunkter på løsningsstrategiene	23
3	MULIGE ENDRINGER I LOKAL OPPGAVEORGANISERING OG LEDELSE	24
3.1	Innledning	24
3.2	Partnerskapet mellom stat og kommuner	24
3.2.1	Oppgaveporteføljen i NAV-kontorene	24
3.2.2	Ekspertgruppas vurderinger	26
3.3	Nærmere om ledelsen av NAV-kontorene	28
3.3.1	Ledelse under to oppdragsgivere	28
3.3.2	Ekspertgruppas vurderinger	28
4	EFFEKTIV RESSURSUTNYTTELSE OG RESSURSFORDELING	30
4.1	Innledning	30
4.1	Små og store kontorer	30
4.1.1	Mulige tilpasninger til kravet om (minst) ett kontor i hver kommune	31
		3

4.1.2	Ekspertgruppas vurderinger	33
4.2	Ressursfordelingen i Arbeids- og velferdsetaten	33
4.2.1	Ekspertgruppas vurderinger	34
5	MULIGE ENDRINGER I BRUKERGRENSESNIETTET: EN DØR ELLER FLERE KANALER TIL ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNINGEN?	36
5.1	Innledning	36
5.2	Organiseringen av dagens brukergrensesnitt (HP 1 og HP 2)	36
5.2.1	Hovedarbeidsprosess 1 motta bestilling og beslutte behandling	37
5.2.2	Hovedarbeidsprosess 2 informere	38
5.3	Utfordringer ved dagens løsninger	40
5.3.1	Hovedarbeidsprosess 1	40
5.3.2	Hovedarbeidsprosess 2	41
5.4	Framtidige løsninger	42
5.4.1	Tiltak på kort sikt	43
5.4.2	Tiltak på lengre sikt	44
5.5	Ekspertgruppas vurderinger	44
6	MULIGE ENDRINGER I ARBEIDSDELINGEN MELLOM NAV-KONTORENE OG FORVALTNINGSENHETENE	47
6.1	Innledning	47
6.2	Vurdering av de seks sakstypene	48
6.2.1	Dagpenger	48
6.2.2	Sykepenger	50
6.2.3	Uførepensjon	53
6.2.4	Arbeidsavklaringspenger	59
6.2.5	Stønad til enslige forsørgere	61
6.2.6	Barnebidrag	63
6.3	Oppsummering	65
7	VIKTIGE RAMMEBETINGELSER: IKT OG KOMPETANSE	67
7.1	Innledning	67
7.2	IKT-området	67
7.2.1	Status	67
7.2.2	Forbedringsmuligheter på lengre sikt – modernisering av saksbehandlingssystemene og interaktive selvbetjeningsløsninger	69
7.2.3	Muligheter på kort sikt og implikasjoner av ekspertgruppas anbefalinger	71

7.3	Kompetanse	72
7.3.1	Kompetansebehov og utfordringer knyttet til gjennomføringen av nye virkemidler og organisatoriske endringer	73
7.3.2	Systematisk og helhetlig tilnærming til kompetanseutvikling	75
7.3.3	Kompetansebehov som følge av gruppas forslag til organisatoriske endringer	76
7.4	Ekspertgruppas vurdering	77
8	UTVALGETS ANBEFALINGER	78
8.1	Innledning	78
8.2	Oppgavefokusering - lokal oppgaveorganisering og ledelse	79
8.3	Effektiv ressursutnyttelse og ressursfordeling	80
8.4	Diversifisering av brukergrensesnittet – fra en dør eller flere kanaler til arbeids- og velferdsforvaltningen	80
8.5	Arbeidsdeling og forenkling i saksflyten mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter	81
8.6	Rammebetingelser – IKT og kompetanse	83
8.7	Økonomiske konsekvenser	84
	LITTERATURLISTE	85
	Vedlegg: Tjenester og ytelser i arbeids- og velferdsforvaltningen	87

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og mandat

I februar 2010 nedsatte Arbeidsdepartementet en ekspertgruppe for å se nærmere på organisering og virkemåte til NAV-kontor og forvaltningsenheter, og spesielt vurdere arbeidsdelingen mellom disse to enhetene.

I følge mandatet for utredningsarbeidet skulle ekspertgruppa avgi en delrapport innen utgangen av april 2010 og en sluttrapport innen 30. juni 2010. Delrapporten skulle gi en beskrivelse av dagens arbeidsdeling mellom NAV-kontorene og forvaltningsenheter, sammenfatte erfaringer med gjeldende arbeidsdeling og samhandling, og omtale foreliggende planer og forbedringstiltak på området. Rapporten "NAVs organisasjon og virkemåte. Delrapport 1 fra ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV" ble avgitt 30. april 2010. I kapittel 1.3 nedenfor er det gitt en kort oppsummering av innholdet i rapporten.

Bakgrunn for oppnevningen av ekspertgruppa var blant annet Riksrevisjonens rapport om revisjon av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008 (jf. tillegg 2 til Dokument 1 (2009-2010), høringen i Kontroll- og konstitusjonskomiteen 15. januar 2010 og Innst. 143 S (2009-2010). Dette er nærmere beskrevet i delrapport1, kapittel 1.

Ekspertgruppa har bestått av:

- Professor Terje P. Hagen, Bærum, Universitet i Oslo, Institutt for helseledelse og helseøkonomi.
- Professor Inger Johanne Sand, Oslo, Universitetet i Oslo, Institutt for offentlig rett.
- Førsteamanuensis Gro Kvåle, Kristiansand, Universitetet i Agder, Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag.
- Professor Lars-Erik Borge, Trondheim, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Institutt for samfunnsøkonomi.
- Ann Persson-Grivas, direktør for kundeservice i Forsäkringskassan i Sverige, Stockholm.

Sekretariatet for utredningsarbeidet har bestått av Odd Helge Askevold (leder), Bjørn Dølvik, Anne Cecilie B. Erikstad og Per J. Tehel, alle fra Arbeidsdepartementet.

Torstein Lindby og Tone Undertun, begge fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, har bidratt med bakgrunnsmateriale og statistikk mv. fra Arbeids- og velferdsetaten.

Ekspertgruppas mandat:

"Ekspertgruppa skal ta utgangspunkt i at Arbeids- og velferdsetaten er organisert med NAV-kontor og forvaltningsenheter. Gruppa skal gjennomgå og vurdere om arbeidsdelingen, organiseringen og arbeidsformer samlet sett bidrar til å virkeliggjøre NAV-reformens mål og intensjoner.

Ekspertgruppa skal:

1. Gi en beskrivelse av dagens arbeidsdeling mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, herunder
 - hvordan oppgaver er fordelt og hvor vedtaksmyndighet ligger, herunder kriterier for når en sak oversendes en forvaltningsenhet
 - fordeling av bemanning og kompetanse mellom kontor og enheter knyttet til ytelsesforvaltningen og hvordan dette ble gjort i tilknytning til etableringen av forvaltningsenhetene
 - retningslinjer og rutiner for samhandling og oppgaveløsning
 - støttesystemer for oppgaveløsningen (ikt, post, arkiv)
2. Sammenfatte erfaringer med gjeldende arbeidsdeling og samhandling, samt foreliggende planer og forbedringstiltak på området.
3. Beskrive utfordringer i lys av gjeldende arbeidsdeling, samhandling og foreliggende planer når det gjelder oppgaveløsning og måloppnåelse i NAV-kontor og forvaltningsenheter, både på kort og lengre sikt. Det skal i den forbindelse vurderes i hvilken grad slike utfordringer er knyttet til at omstilling fortsatt pågår
4. Vurdere mulige endringer i dagens fordeling av arbeidsoppgaver/vedtaksmyndighet, kompetanse og bemanning mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter, herunder samhandlingen mellom disse. Gruppa kan også vurdere om endringer i lov/forskrift kan bidra til enklere og mer effektiv oppgaveløsning i NAV.

Gruppa skal innhente erfaringer og synspunkter også fra kommunesektoren, brukergrupper og ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Ekspertgruppa skal levere en delrapport om kulepunkt 1 og 2 i mandatet innen 30. april 2010. Ekspertgruppas sluttrapport skal leveres innen 30. juni 2010”.

Denne rapporten utgjør sluttrapporten fra ekspertgruppa.

1.2 Gruppas forståelse av mandatet

I delrapport 1 har ekspertgruppa foretatt visse presiseringer og avgrensninger i forhold til oppdraget. Gruppa har blant annet ikke gått inn på arbeidsdelingen mellom NAV Internasjonalt og andre deler av organisasjonen og heller ikke arbeidsdelingen mellom NAV-kontorene og pensjonsenhetene.

Mandatet har fokus på arbeidsdeling og samhandling mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, det vil si den formelle oppgavedelingen og rutinene for samhandling, samt hvordan oppgavefordelingen og rutinene praktiseres. Organisatoriske, administrative og andre interne forhold i NAV-kontorene og forvaltningsenhetene kan ha betydning for samhandlingen og saksflyten mellom de to enhetene. Etter ekspertgruppas vurdering åpner mandatet opp for også å kunne vurdere disse forholdene. Med dette som utgangspunkt drøfter gruppa enkelte sider ved organiseringen av NAV-kontorene, blant annet spørsmål knyttet til hvilke oppgaver som kan inngå i kontorene.

Ekspertgruppa forstår mandatet slik at det kan foreslås et bredt spekter av tiltak – lovendringer, organisatoriske tiltak, rutineendringer, endringer knyttet til kompetanse og IKT, og øvrige tiltak som kan påvirke hvordan den formelle arbeidsdelingen praktiseres. Gruppa forstår mandatet dit hen at det kan dreie seg om tiltak både på kort og lengre sikt.

1.3 Kort oppsummering av delrapport 1

Beskrivelsen i delrapport 1 dekker fire hovedtemaer:

- Organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen med vekt på NAV-kontor og forvaltningsenheter.
- Arbeidsprosesser, arbeidsdeling og saksflyt mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter ved behandling av ytelser.
- Viktige forutsetninger for arbeidsdeling, samhandling og arbeidsflyt – personalressurser, IKT og kompetanse; herunder også personellforflytninger i reformperioden.
- Oppnådde resultater så langt, blant annet når det gjelder saksbehandlingstider, antall ubehandlede saker og ansattes og brukernes erfaringer med arbeids- og velferdsforvaltningen, spesielt erfaringer med arbeidsdelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter.

Det er i delrapport 1 også gitt en (kronologisk) omtale av arbeidet med NAV-reformen og andre reformer på området i samme periode. Videre er det gitt en kort beskrivelse av Arbeids- og velferdsetatens nåværende planer og iverksatte forbedringstiltak knyttet til organisering, arbeidsprosesser, intern kontroll, nedbygging av restanser og støttesystemer mv.

Arbeids- og velferdsetaten består av et sentralt direktorat, en rekke enheter på nasjonalt, regionalt- eller fylkesnivå, og på kommune-/bydelsnivå. Etaten er organisert med to styringslinjer: Fylkeslinjen omfatter NAV fylke, som er et styrende og koordinerende organ på fylkesnivå, og NAV-kontor og forvaltningsenheter, som er to sideordnede enheter underlagt NAV fylke. Spesialenhetslinjen omfatter en rekke ulike spesialiserte enheter, herunder fem kundesentre og fem nylig etablerte pensjonsenheter. Deler av dette er en videreføring av arbeids- og organisasjonsformer som begge de to tidligere statsetatene dels hadde gjennomført, og dels var i ferd med å gjennomføre, for å spesialisere saksbehandlingen.

NAV-kontoret er brukernes fysiske kontaktpunkt med arbeids- og velferdsforvaltningen, og skal gi en felles dør inn til forvaltningens ytelser og tjenester i hver kommune/bydel. Kontorets hovedformål er å veilede og følge opp brukere mot arbeid og aktivitet basert på et organisert samarbeid, et partnerskap, mellom staten og kommunene. Dette innebærer også veiledning og oppfølging av brukere som står relativt langt fra arbeidsmarkedet. Samarbeidet kombinerer på den ene siden statlig fastsatte krav til organisering og et minimum av kommunale oppgaver som skal legges inn i kontoret, og på den annen side stor lokal valgfrihet, blant annet når det gjelder kontorledelse og de kommunale oppgaver som kan legges til kontoret utover et fastsatt minimumskrav.

Det framgår at NAV-kontorene har forskjellig størrelse målt i antall ansatte. Over en tredjedel av kontorene har tre eller færre statlig ansatte, og det største har nærmere 100 ansatte på statlig side. Etter at delrapport 1 ble avgitt, er det utarbeidet en oversikt som viser at det er om lag 9 800 årsverk i NAV-kontorene, hvorav 4 600 er kommunale årsverk og 5 200 er statlige årsverk.

Interkommunalt samarbeid om oppgaveløsningen i NAV-kontoret gir mulighet for unntak fra kravet om ett kontor i hver kommune, og forekommer enkelte steder mellom små kontor. På statlig område er oppgaveløsningen en del steder organisert i såkalte tjenesteområder, der styring mv. av ressursbruk og oppgaveløsning i et varierende antall NAV-kontor er lagt til leder av ett av NAV-kontorene. Etter at delrapport 1 ble avgitt er det utarbeidet en oversikt over omfanget av tjenesteområder og interkommunalt samarbeid. Den viser at 136 NAV-

kontor er organisert innenfor statlige tjenesteområder og 38 kommuner har interkommunale løsninger for NAV-kontor, jf. omtale i kapittel 4 i denne rapporten.

Kundesentrene er Arbeids- og velferdsetatens telefonitjeneste og skal gi generell informasjon om etatens tjenester og ytelser. I fylker uten kundesenter (14 fylker) er telefonimottak organisert ulikt. Det finnes både sentraliserte telefonimottak organisert etter kundesenterprinsipper og desentraliserte telefonimottak der henvendelser over telefon går til NAV-kontorene.

Forvaltningsenhetene har som hovedoppgave å behandle krav og fatte vedtak om rett ytelse, og gjøre klar vedtak for utbetaling. I tillegg er forvaltningsenhetene telefonisk andrelinjetjeneste for spørsmål om ytelsene. Forvaltningsenhetene er geografisk spredt utover landet med minst en enhet i hvert fylke. Arbeids- og velferdsetaten har i dag 24 forvaltningsenheter og 14 avdelingskontor tilknyttet disse. Etaten har til sammen 2 478 årsverk i forvaltningsenhetene

Som ledd i implementeringen av de organisatoriske endringene og ”innholdsreformene”, er det gjennomført en sentralisering av saksbehandling og utbetaling for en rekke ytelser fra de tidligere trygdekantorene til dagens forvaltningsenheter. Samtidig er det blitt gjennomført en desentralisering av det meste av arbeidsmarkedspolitikken fra de tidligere arbeidskontorene til NAV-kantorene.

I tilknytning til etableringen av forvaltningsenhetene ble oppgavefordelingen og saksbehandlingsrutinene i etaten standardisert. Arbeids- og velferdsetaten definerte i den sammenheng fem hovedarbeidsprosesser og en tilhørende arbeidsdeling mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter. De fem hovedarbeidsprosessene er:

1. Motta krav og beslutte behandling (HP 1)
2. Informere (HP 2)
3. Behandle sak (HP 3)
4. Utbetale (HP 4)
5. Bistå og følge opp for arbeid og aktivitet (HP 5)

Hovedregelen er at alle enhetene (NAV-kontor, kundesentre og forvaltningsenheter) utfører oppgaver i HP 1 og HP 2, at oppgaver i HP 3 og HP 4 er kjerneoppgaver for forvaltningsenhetene, og at NAV-kantorene utfører alle oppgavene i HP 5.

Ekspertgruppa har i delrapport 1 gitt en beskrivelse av arbeidsdeling og saksflyt for seks saksområder som har vært oppfattet som særlig problematiske. Dels dreier det seg om ytelser der oppgavefordelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter avviker fra hovedregelen, eller arbeidsdelingen kan virke uklar. Dels er det områder der rask utbetaling er viktig. Dels dreier det seg om områder med lang saksbehandlingstid. Disse saksområdene har også i varierende grad vært trukket fram av brukerorganisasjoner, ansattes organisasjoner og KS i skriftlige innspill og på møter med gruppa. De aktuelle områdene er:

- Dagpenger
- Sykepenger
- Arbeidsavklaringspenger
- Uførepensjon
- Stønad til enslige forsørgere
- Barnebidrag

Det ble varslet i delrapport 1 at disse seks områdene ville bli gjenstand for nærmere drøftinger i sluttrapporten.

NAV-kontorene og forvaltningsenhetene benytter i hovedsak fem ulike IKT-systemer i møtet med brukerne og ved behandling av krav om ytelser. Systemene er av varierende alder og funksjonalitet. De er generelt lite integrert med hverandre, og dermed lite brukervennlige, med risiko for at det oppstår feil som følge av mange manuelle arbeidsoperasjoner. De gamle systemene begrenser også utviklingen av nye selvbetjeningsløsninger og effektive løsninger for saksbehandlingen som kan støtte opp under dagens arbeidsdeling mellom NAV- kontor og forvaltningsenheter. I delrapport 1 understreker ekspertgruppa betydningen av at nye selvbetjeningsløsninger får høy prioritet i Arbeids- og velferdsetatens planer for IKT-modernisering.

Opplysninger om innplassering av medarbeidere i den nye organisasjonen viser at:

- Det aller meste av den tradisjonelle arbeidsmarkedskompetansen er blitt innplassert i NAV- kontorene, og hovedsakelig i litt større kontor.
- Den tradisjonelle trygdekompetansen er blitt fordelt mellom NAV- kontor og forvaltningsenheter, men hovedtyngden er gått til NAV- kontorene.

Om lag 1/3 av dagens ansatte i både NAV-kontorene og forvaltningsenhetene er rekruttert eksternt i løpet av reformperioden.

Ansatte i Arbeids- og velferdsetaten har høyere gjennomsnittsalder enn statsansatte for øvrig, og mange har lang erfaring på området. En stor andel (om lag 70 prosent) har utdanning på universitets- og høyskolenivå, de fleste med eksamen av lavere grad. Utdanningsnivået varierer mellom de ulike enhetene og etter kontorstørrelse. Andel ansatte med høyere utdanning har økt de senere år, men tallene tyder på høy turnover blant de med lengst utdanning. Om lag 1/3 av lederne ved NAV- kontorene og forvaltningsenhetene mener de har behov for mer eller en annen type kompetanse enn det de har i dag. Det er relativt stor enighet blant NAV- lederne om behov for mer praksisrettet kunnskap i relevante (høyskole) utdanninger.

Resultatutviklingen de senere år viser følgende hovedbilde:

- Samlet restansmengde (antall ubehandlede saker) i Arbeids- og velferdsetaten økte utover i 2007 og fram til våren 2009. Deretter har restansene gått ned. Antall ubehandlede saker, både totalt og for NAV-kontorene og forvaltningsenhetene isolert sett, er nå på samme nivå som da etaten gikk inn i omfattende omstillinger.
- Saksbehandlingstidene økte utover i 2007 og et stykke inn i 2009, men har for flere av ytelsene gått noe ned fra våren 2009 til 1. kvartal 2010.
- Det er fortsatt store fylkesvise variasjoner over tid både når det gjelder restanser og saksbehandlingstid.
- Produktiviteten i forvaltningsenhetene har vært relativt konstant siden de ble etablert i 2008, men med visse sesongmessige variasjoner og endringer i oppgaver, blant annet økt ressursbruk til å håndtere telefonhenvendelser.
- Telefoni er et område som i reformperioden har hatt store problemer, men erfaringene viser at bruk av kundesenter bidrar til bedre tilgjengelighet.
- En økende andel brukere er den senere tid fulgt opp med arbeidsrettede tiltak og tjenester, men fortsatt sliter kontorene med å gjennomføre det nødvendige antall oppfølginger og å sikre god kvalitet i oppfølgingsarbeidet.

- Arbeids- og velferdsetaten har utfordringer knyttet til kvaliteten i beregning og utbetaling av ulike ytelser. Dette er blant annet dokumentert av Riksrevisjonen som i sin oppsummering av revisjonen for 2008 rettet kritikk mot etaten på dette området. Det er avdekket feil i utbetalinger av ulike ytelser fra etaten. Etatens rutiner for intern kontroll, som blant annet skal sikre utbetaling av rett ytelse, etterleves i mange tilfeller ikke.

Sykefraværet blant de ansatte i Arbeids- og velferdsetaten har økt gjennom hele reformperioden, men er noe redusert de siste månedene.

Undersøkelser viser en klar nedgang i brukertilfredshet gjennom reformperioden. Brukere av ytelser med aktivitetskrav er minst fornøyd. Lange saksbehandlingstider fører til størst misnøye, og brukere bosatt i de største byene er mindre tilfredse enn brukere i landet for øvrig.

Delrapport 1 ga også en oversikt over innspill og synspunkter fra brukerorganisasjoner, ansattes organisasjoner og fra KS. En gjennomgående oppfatning blant disse er at oppgavedelingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene ikke fungerer godt nok. Mange etterlyste økt myndiggjøring av NAV-kontorene, men det ble ikke registrert noe gjennomgående ønske om å avskaffe forvaltningsenhetene.

1.4 Arbeidet med sluttrapporten

Delrapport 1 ble avgitt 30. april. I tiden etter har ekspertgruppa hatt tre møter, hvorav det ene var et todagers møte. Gruppa har i denne fasen av arbeidet også hatt et møte med ledelsen i Arbeids- og velferdsdirektoratet og et møte med KS. Det er videre avholdt et møte med referansegruppa hvor brukerorganisasjoner og ansattes organisasjoner deltar, i tillegg til det møtet som ble arrangert medio april. Organisasjonene som deltar i gruppa har hatt anledning til å komme med skriftlige innspill også i denne fasen av arbeidet. De har også fått tilbud om et særskilt oppfølgingsmøte med gruppas leder.

Gruppa har videre hatt møter med representanter fra NAV Buskerud (fylkesdirektør, leder av forvaltningsenhet og leder på statlig side i NAV-kontoret i Lier), representanter fra NAV Nord Trøndelag (ass. fylkesdirektør, og leder av NAV-kontoret i Verdal), kommunalsjef i Verdal kommune, ledere på kommunal side i NAV-kontor i hhv. Oslo og Bergen, samt med rådmann i Lier kommune. Det har også vært et møte med ass. fylkesdirektør i Oslo.

Ekspertgruppa har i tillegg til å hente inn informasjon og erfaringer gjennom møter, gjennomført telefonintervjuer med ansatte ved NAV-kontor og med kommunale ledere, inkludert rådmenn/administrasjonssjefer.

Mesteparten av underlagsmaterialet når det gjelder statistikk og saksbehandlingsrutiner er levert av Arbeids- og velferdsetaten. Som nevnt i delrapport 1 er det visse begrensninger når det gjelder tilgang på relevant statistikk og annet underlagsmateriale som kan brukes til analyseformål og som kan belyse de spørsmål som er omtalt i mandatet. Dette gjelder særlig materiale som kan belyse årsaker til etatens variasjoner i resultatoppnåelse over tid og mellom ulike geografiske områder. På grunn av omleggingen av statistikkproduksjonen har det også vært vanskelig å få gode tidsseriedata som også dekker perioden før oppstarten av NAV-

reformen. Det har for eksempel heller ikke vært mulig å splitte opp saksbehandlingstid separat for henholdsvis NAV-kontor og forvaltningsenheter.

Sluttrapporten har følgende oppbygging: I kapittel 2 drøftes ekspertgruppa arbeids- og velferdsforvaltningens hovedutfordringer, herunder forklaringer på hvorfor organisasjonen i en periode har hatt langt svakere resultater enn forventet. Med utgangspunkt i disse forklaringene drøfter gruppa en hovedstrategi som kan bidra til å løse arbeids- og velferdsforvaltningens problemer. Hovedstrategien har fem elementer som er nærmere beskrevet i etterfølgende kapitler:

- Forenkling av den lokale oppgaveporteføljen (kapittel 3)
- Effektiv ressursutnyttelse og ressursfordeling (kapittel 4)
- Kanalisering av brukerne inn til NAV gjennom flere kanaler (kapittel 5)
- Flytting av oppgaver og forenklinger i saksbehandlingsrutinene mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene (kapittel 6)
- Viktige rammebetingelser: IKT og kompetanse (kapittel 7)

I kapittel 8 oppsummerer ekspertgruppa sine vurderinger og tilrådinger. Ekspertgruppa står samlet bak alle vurderinger og tilrådninger i rapporten.

2 Arbeids- og velferdsforvaltningens utfordringer. Strategier for forbedring

2.1 Innledning

Forslag til strategier for å forbedre en organisasjons ytelser må ta utgangspunkt i en klar problemforståelse. Dette kapitlet gir en oversikt over utfordringer og problemer i arbeids- og velferdsforvaltningen og drøfter mulige årsaker til problemene og hvordan utfordringene kan møtes. Kapitlet er todelt. I første del gis en beskrivelse av problemene i reformperioden (2006–2009) og måten disse ble møtt på. Etter ekspertgruppas vurdering må både de interne tiltakene som ble iverksatt i Arbeids- og velferdsetaten og den ressursmessige styrkingen av etaten betraktes som adekvate responser på de problemene som oppstod under gjennomføringen. I andre del gis en beskrivelse av arbeids- og velferdsforvaltningens problemer og utfordringer våren 2010 slik ekspertgruppa vurderer dem, en drøfting av mulige forklaringer på problemene og forslag til hovedstrategier for å forbedre organisasjonen.

Ekspertgruppa har hatt begrenset med tid – om lag 3 måneder – til å gjennomgå og vurdere om arbeidsdeling, organisering og arbeidsformer samlet sett bidrar til å virkeliggjøre NAV-reformens mål og intensjoner. Gruppa har ikke hatt anledning til å gjennomføre systematiske datainnsamlinger og – analyser i egen regi, men har basert sin problemforståelse på data innsamlet av Arbeids- og velferdsdirektoratet, intervjuer og møter med ledere og medarbeidere i kommuner og Arbeids- og velferdsetaten, ledelsen i KS og Arbeids- og velferdsdirektoratet, forskere som evaluerer NAV-reformen og medlemmene i referansegruppa. Dette har gitt gruppa et bredt grunnlag både for problemforståelse og anbefalinger. Det er fortsatt et stort behov for analyser av effekter av organisasjonsmessige forhold i NAV-systemet.

2.2 Utfordringer og hvordan disse er blitt møtt i reformfasen

2.2.1 Problemene

I St.prp. nr. 51 (2008-2009) som ble avgitt i mars 2009, ble det gitt en bred gjennomgang av gjennomføringen av NAV-reformen. Der ble det oppsummert med at gjennomføringen av NAV-reformen i all hovedsak har gått etter planen, men at Arbeids- og velferdsetaten hadde mangelfull måloppnåelse på følgende områder:

- Ytelsesbehandlingen, herunder økning i restanser, lange saksbehandlingstider og mangelfull intern kontroll
- Tilgjengelighet på telefoni
- Mangelfull oppfølging av personer som mottar helserelaterte ytelser

Denne problembeskrivelsen støttes og utdypes gjennom ekspertgruppas delrapport 1, jf. også kapittel 1 i denne rapporten.

2.2.2 Forklaringene

Etter ekspertgruppas vurdering må de svake resultatene som Arbeids- og velferdsetaten har oppnådd de senere årene i hovedsak tilskrives to forhold:

- Selve gjennomføringen av NAV-reformen

- Økning i etterspørselen etter folketrygdens ytelser, primært som følge av økningen i arbeidsledigheten

Omorganiseringen

Det er i delrapport 1 gitt en beskrivelse av de organisatoriske og innholdsmessige endringer som følge av NAV-reformen. Gjennomføringen av disse omstillingene medførte at mange ansatte har byttet arbeidssted, arbeider med nye oppgaver og har tilegnet seg ny kompetanse i løpet av reformperioden.

Etableringen av NAV-kontorene og forvaltningsenhetene har krevd omfattende innsats internt i den enkelte enhet. Den praktiske planleggingen og gjennomføringen av reformen på lokalkontorene, herunder innplassering av medarbeidere, har derfor bundet opp kapasitet og fokus hos både ledere og ansatte. Dette gjelder i selve etableringsprosessen og i den første fasen med ordinær drift. Videre måtte medarbeiderne håndtere til dels nye IKT-systemer, nye hovedarbeidsprosesser og en ny arbeidsdeling mellom kontorene og forvaltningsenhetene. Sentralt initiert kompetanseheving for å forankre NAV-reformen, sikre bruken av IKT-løsninger og støtte opp under nye roller i kontoret var også med på å dra oppmerksomheten bort fra brukerkontakt og redusere kvaliteten i ytelsesbehandlingen (jf. kapittel 5 og 8 i delrapport 1).

Den nye arbeidsdelingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene ble iverksatt uten IKT-basert systemstøtte for saksgangen mellom de to nivåene. Det er grunn til å anta at den mangelfulle IKT-støtten har ført til at saker ble feil fordelt og at det ble vanskelig å finne ut hvor en sak var i saksbehandlingsprosessen. Det siste gjelder fortsatt for mange sakstyper og må sees i sammenheng med manglende skanning av innkomne krav (jf. kapittel 7 i delrapport 1).

Den negative utviklingen i antall ubehandlede saker og lange saksbehandlingstider fikk ringvirkninger for den samlede virksomheten i NAV-kontorene. Når saksbehandlingstiden økte, økte også antall henvendelser til kontorene via telefon, e-post og ved personlig frammøte. Dette gjorde at servicen i Arbeids- og velferdsetatens hovedarbeidsprosesser motta bestilling og beslutte behandling og informere ble gradvis dårligere. For å møte økningen i henvendelser til kontorene og for å svare på telefoner ble ressursbruken i mottakene økt. Dette fikk i neste omgang ytterligere negative ringvirkninger for kontorene i form av redusert tid til oppfølging av brukere.

Den samlede effekten av omorganiseringen på ressursbruken i Arbeids- og velferdsetaten er analysert gjennom egne ressurskartlegginger. Med forbehold om noen metodiske svakheter, er det klare indikasjoner i disse analysene på at ressursbruken i kategorien "administrative tjenester og andre interne arbeidsområder" har økt fra 2006 til 2008.¹ I nevnte tidsrom har NAV Arbeid økt andelen tid på slike arbeidsoppgaver fra 35 til 40 prosent. Økningen for NAV Trygd er større, fra 29 til 40 prosent. Når en ser på intern opplæring spesielt, viser resultatene:

- Økning for NAV Arbeid fra 6 prosent av ressursbruken i 2006 til 10 prosent i 2008
- Økning for NAV Trygd fra 7 prosent av ressursbruken i 2006 til 9 prosent i 2008

Arbeids- og velferdsetatens ressursbruksundersøkelse for 2009 viser at det fortsatt er en høy ressursbruk i kategorien "administrative oppgaver" i NAV-kontorene. Andelen tidsbruk til

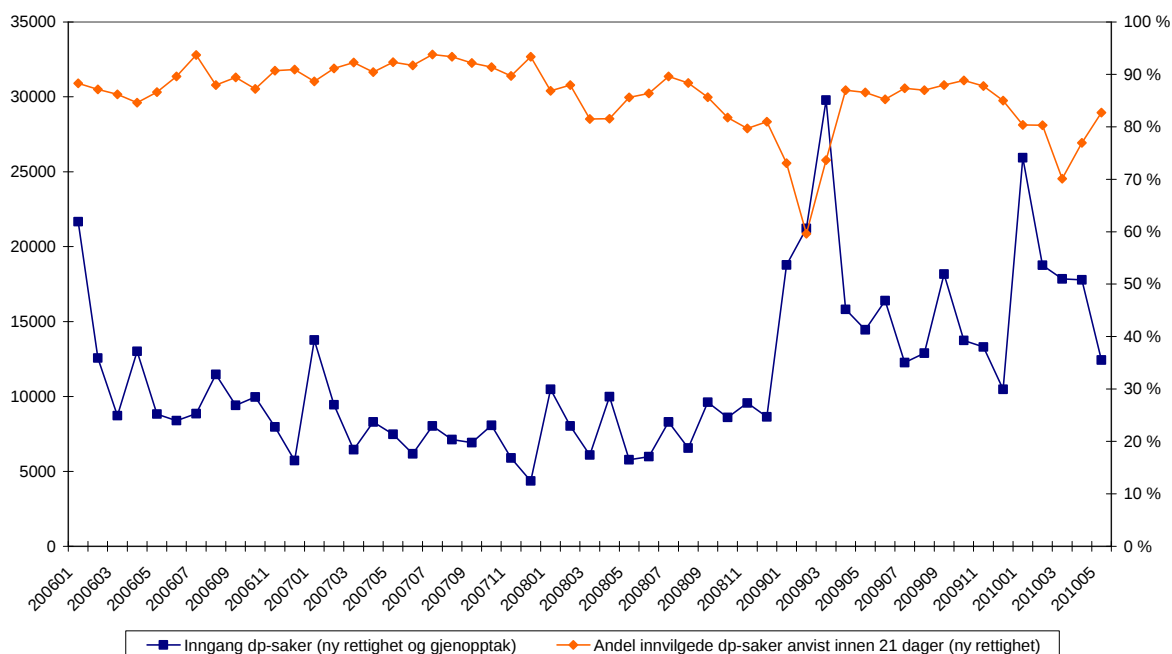
¹ Kategorien "administrative tjenester og andre interne arbeidsområder" er definert som administrasjon og intern service, styring og ledelse, internopplæring og fravær (sykdom, ferie etc).

denne type oppgaver er på 40 prosent i kontorene, mens den er 31 prosent i forvaltningsenhetene (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2009a).

Etterspørselsvekst

Arbeids- og velferdsetaten opplever en generell vekst i antall mottakere av ytelser. Denne utviklingen må sees i sammenheng med demografiske endringer. Den primære årsaken er aldringen av befolkningen som fører til høy inngang av saker på områder som uførepensjon, alderspensjon og hjelpemidler. At flere brukere har hatt jobbopphold i utlandet gjør at behandlingen av nye saker er mer tidkrevende enn før. Dette gjelder for eksempel for søkere av alderspensjon.

Samtidig med den omfattede omorganiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen ble en moderat økning i arbeidsledigheten fra våren 2008 kraftig forsterket gjennom den internasjonale finanskrisen. Ved utgangen av februar 2009 var ledigheten på 67 400 arbeidssøkere. Ledigheten hadde da økt med vel 60 prosent fra februar 2008. Figur 2.1 viser antall inngående søknader om dagpenger i perioden januar 2006 – mai 2010 og andel saker behandlet og sendt til utbetaling innen 21 dager. Figuren illustrerer en klar sammenheng mellom økningen i antall krav om dagpenger og Arbeids- og velferdsetatens måloppnåelse på feltet. Særlig økningen i arbeidsledigheten høsten 2008 hadde klart negative effekter på måloppnåelsen.



Figur 2.1 Inngang dagpengesaker (ny rettighet og gjenopptak) og andel behandlede saker innen 21 dager. Inngang dagpengesaker måles på venstre vertikale akse. Andel behandlede saker måles på høyre vertikale akse.

Parallelt med flere krav om dagpenger, økte det legemeldte sykefraværet fra 6,1 prosent i 3. kvartal 2008 til 6,9 prosent i 3. kvartal 2009. Sykefraværet nådde dermed det høyeste nivået siden 2003. I de tre første kvartalene i 2009 økte det legemeldte sykefravær samlet sett mest for menn. Hovedforklaringen på økningen i legemeldt sykefravær for menn er en betydelig økning i antall sykefraværstilfeller med varighet over 12 uker, og særlig over 26 uker. En

sannsynlig konsekvens av dette er økt tilstrømning av menn til helserelaterte trygdeytelser (rehabiliteringspenger eller arbeidsavklaringspenger) (Nossen 2010).

Andre forhold

Omorganiseringen og økt etterspørselspress forklarer mye av økningen i antall ubehandlede saker og saksbehandlingstider i reformperioden. Som det fremgår av delrapport 1, kapittel 9, hadde trygdeetaten høye restanser også før NAV-reformen. Tilsvarende hadde Aetat problemer med å skape like vilkår for tildeling av ytelser. Dette indikerer at en del av de problemene som er observert i Arbeids- og velferdsetaten er en arv fra de tidligere etatene.

2.2.3 Arbeids- og velferdsetatens og Stortingets respons på problemene

Arbeids- og velferdsetaten iverksatte en rekke tiltak for å bedre situasjonen i reformperioden. Viktige tiltak var oppretting av sentrale team for å bygge ned restanser, nye rutiner for intern kontroll, effektiviseringsprosjekter, prosjekter for å bedre kvalitet og læring på tvers av enheter og fylker. For en bredere omtale av gjennomførte tiltak og tiltak som etaten skal videreføre, vises det til delrapport 1, kapittel 11.

I 2008 ble Arbeids- og velferdsetaten to ganger styrket budsjettmessig for å kunne håndtere økningen i restansene. Først fikk etaten sommeren 2008 tilslutning til å omdisponere 40 mill. kroner fra arbeidsmarkedstiltak til drift av etaten. I St.prp. nr. 87 (2007-2008) Om styrking av etaten ble det videre foreslått en tilleggsbevilgning på 60 mill. kroner. Samlet sett ble etaten dermed styrket med 100 mill. kroner i andre halvår 2008. Denne bevilgningen ble videreført i 2009.

På bakgrunn av at etaten høsten 2008 bygget opp bemanningen for å redusere restansene, gikk Arbeids- og velferdsetaten inn i 2009 med en samlet bemanning som var høyere enn det etaten hadde økonomisk grunnlag for å videreføre. Dette hadde også sammenheng med økte driftsutgifter knyttet til nye kontorlokaler og økte driftsutgifter til IKT, samt økte utgifter til tjenstepensjon. Som en konsekvens av økte driftsutgifter og behovene for ressurser til å redusere restansene og håndtere veksten i arbeidsledigheten, ble etaten styrket med ytterligere 710 mill. kroner i 2009 gjennom Stortingets behandling av St.prp. nr. 51 (2008-2009). Denne styrkingen er videreført i 2010. I tillegg ble etaten styrket med 156 mill. kroner for å gjennomføre et høyere tiltaksnivå og å håndtere økt ledighet som del av regjeringens tiltakspakke mot finanskrisen, jf. St.prp. nr 37 (2008-2009).

Som svar på kritikken fra Riksrevisjonen og for å styrke intern kontrollen, har Arbeids- og velferdsetaten utarbeidet reviderte rutiner i form av såkalte nøkkelkontroller. Det er redegjort for denne type intern kontroll i delrapport1, kapittel 9 og 11. De første nøkkelkontrollene ble satt i drift i oktober 2009. Videre ble fase 2 med nye nøkkelkontroller iverksatt fra 1. juni 2010. Iverksettingen av nye nøkkelkontroller er forankret i Arbeids- og velferdsdirektoratets strategi og handlingsplan for intern kontroll.

2.2.4 Forskningsrådets evaluering av NAV

I regi av Norges forskningsråd (NFR) er det igangsatt en flerårig evaluering av NAV-reformen. Rokkansenteret ved Universitetet i Bergen har den faglige ledelsen av evalueringen som omfatter til sammen 11 ulike fagmiljøer. Evalueringen er inndelt i sju moduler, hvorav det under fem av modulene er publisert analyser.²

² For nærmere informasjon om NAV-evalueringen i regi av Norges Forskningsråd, se <http://rokan.unibergen.no/nav>

Artiklene som så langt er publisert handler i hovedsak om den politiske prosessen fram til beslutningen om å etablere en ny arbeids- og velferdsforvaltning, den tidlige gjennomføringsfasen av reformen i NAV-kontorene, samt teoretiske artikler som drøfter organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen. Alm Andreassen, Fimreite og Hagen (2009) drar i en analyse de lange historiske linjene. De viser hvordan opprettelsen av et stort Arbeids- og inkluderingsdepartement og et nytt Arbeids- og velferdsdirektorat samt etableringen av et lokalt partnerskap mellom stat og kommune, virkeliggjorde politikernes ambisjon om å skape organisasjonsmessige forutsetninger for en vellykket gjennomføring av den såkalte arbeidslinja. Det vil si at flest mulig forsørges gjennom egen inntekt framfor inntektsoverføringer fra det offentlige (stønadsortningene skal motivere til arbeid). At det opprettes organisatoriske enheter som skal se ulike deler av velferdsytelsene i sammenheng, såkalte "one-stop-shops" (Finn 2000, Wiggan 2007), er ikke uvanlig i europeiske land. Men organisasjonsendringens omfang er større og den nye etatens målsettinger er bredere i Norge enn i andre land (Askim m.fl. 2010).

Funnene i NAV-evalueringen så langt understøtter ekspertgruppas vurdering av at etableringen av NAV-kontorene har vært krevende og at selve gjennomføringen av reformen har bidratt til de problemene som har oppstått, særlig i perioden 2008 og 2009. For eksempel viser en nærmere analyse av Arbeids- og velferdsdirektoratets egne brukerundersøkelser (Hansen 2009) at Arbeids- og velferdsetaten gjennomgående kommer dårligere ut i 2009 enn i 2008, mens det ved pilotkontorene kan se ut til å være noen positive endringer i perioden. Generelt er det lite som tyder på at etablering av lokale NAV kontorer spiller noen vesentlig rolle for brukernes vurderinger av etaten. Det er små forskjeller å spore i vurderingen av etaten når det gjelder hvilke ytelse de mottar, og kjønn og utdanning spiller heller ingen vesentlig rolle. Alderspensjonistene er mest positive i sine vurderinger av etaten.

Når ekspertgruppa skal vurdere eventuelle endringer i oppgaveportefølje og ansvars- og oppgavefordeling, gir imidlertid evalueringen foreløpig liten støtte for resonnementer. Dette må ses i lys av at de to modulene som omhandler effekter av NAV-reformen og produktivitet i arbeids- og velferdsforvaltningen, først vil foreligge mot slutten av evalueringsperioden som går fram til 2013.

2.3 utfordringer. Ekspertgruppas hovedstrategier

2.3.1 Problemene

Den negative utviklingen med vekst i restanser og økte saksbehandlingstider, brytes fra våren 2009. Dette skjer i parallell med følgende forhold:

- Tilleggsbevilgninger knyttet til St.prp. nr. 37 (2008-2009) og St.prp. nr. 51 (2008-2009)
- Iverksetting av sentrale team for nedbygging av restanser
- En viss utflating av veksten i ledigheten
- Forvaltningsenhetene har vært i drift i ett år
- Etableringene av NAV-kontorene går inn i slutfasen

Det foreligger ikke analyser som kvantifiserer effektene av de ulike tiltakene, men det er etter ekspertgruppas syn overveiende sannsynlig at selve omorganiseringen og utviklingen i ledigheten forklarer det meste av endringene i saksbehandlingstider og antall restanser i perioden. Det er også en rimelig antakelse at de kompensierende tiltakene har hatt effekt. Men selv om den svake resultatoppnåelsen i årene 2007 – 2009 i hovedsak må sees i sammenheng

med et omfattende reformpress og økende ledighet, er det liten tvil om at trekk ved organiseringen av Arbeids- og velferdsetaten både har påvirket og fortsatt påvirker forvaltningen av ytelsene på en utilsiktet måte. Etter ekspertgruppas vurdering framstår følgende forhold som særlig utfordrende for arbeids- og velferdsforvaltningen våren 2010:

- På mange områder er det fortsatt mange restanser og lange saksbehandlingstider. Dette gjelder særlig på områdene uførepensjon, stønad for enslige forsørgere og barnebidrag. Kompliserte saksbehandlingsrutiner mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene er deler av forklaringen på disse problemene.
- Det er ulikheter mellom fylker i både tilgjengelighet på telefon og organiseringen av telefoniområdet, og det er gjennomgående for få samtaler som blir avsluttet i første møte med bruker.
- Det er ujevn arbeidsbelastning mellom NAV-kontorene som ikke reflekteres i kontorenes ressurstilgang. Dette er en medvirkende årsak til variasjon i saksbehandlingstider mellom kontor og fylker. Men det er samtidig variasjon i saksbehandlingstider mellom fylker som trolig ikke kan forklares ved ressursfordeling.
- Partnerskapet mellom staten og kommunene framstår som en betydelig styringsmessig utfordring for lokale NAV-ledere. Dette skyldes primært at NAV-lederen får styringssignaler gjennom to styringslinjer, en statlig og en kommunal, samt at det er ulike rutiner og avtaleverk i de to institusjonene.
- Det er i mange kommuner misnøye med måten NAV-kontorene fungerer på. Ofte skyldes dette at kommunene og etaten har hatt ulike forventninger til hva kontorene skal være. Kommunalt ansatte kan oppleve at det sosialfaglige arbeidet og oppfølging av brukere som står langt unna arbeidsmarkedet ikke er prioritert like høyt av etaten som av kommunen. Dette samsvarer med funn gjort av Røysum (2009).
- Enkelte administrative rutiner og tilhørende systemstøtte er dårlig utviklet, for eksempel skjer håndtering av post fortsatt manuelt. I tillegg medfører svakheter ved dagens fagsystemer betydelige begrensninger i forhold til muligheter for automatisering, effektiv saksflyt (datafangst) på tvers av enheter og utvikling av nye interaktive selvbetjeningsløsninger.
- Ansatte ved NAV-kontorene mener på en del områder de mangler tiltrekkelig kompetanse til å svare på spørsmål som kommer fra brukerne.

2.3.2 Overordnede mål og prinsipper for arbeidsdeling

Disse problemene gjør at ulike sider ved organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen bør vurderes og eventuelt endres. Det er gjennom slike prosesser at organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen vil bli forbedret.

Hovedmålene for arbeids- og velferdsforvaltningen

I den videre strategien for å forbedre arbeids- og velferdsforvaltningens tjenesteyting tar ekspertgruppa utgangspunkt i NAV-reformens tre hovedmål:

- Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad
- Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

I tillegg til disse målene har Arbeids- og velferdsetaten en sentral rolle i gjennomføringen av regjeringens politikk på arbeids- og velferdssektoren mer generelt. Målene for etaten er formulert i Prop.1 S (2009-2010):

- En helhetlig, effektiv og brukerorientert arbeids- og velferdsforvaltning
- Et velfungerende arbeidsmarked med høy yrkesdeltakelse
- Et inkluderende samfunn som sikrer alle muligheter til deltakelse

- Sikre økonomisk trygghet for den enkelte
- Avskaffe fattigdom og redusere sosiale og økonomiske forskjeller

I tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsetaten for 2010 er det med utgangspunkt i hovedmålene formulert en rekke delmål som etaten skal arbeide for å oppnå:

- Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad
- Et inkluderende arbeidsliv
- Virksomheter med ledige jobber får dekket sitt behov for arbeidskraft
- Bidra til at personer med nedsatt arbeidsevne får en aktiv hverdag
- Et økonomisk og sosialt bærekraftig pensjonssystem
- Bedre levekårene for de vanskeligst stilte
- Tjenester og oppfølging tilpasset brukernes behov
- Rett stønad til rett tid
- God gjennomføring av reformer og organisasjonsutvikling

I tildelingsbrevet påpeker Arbeidsdepartementet at Arbeids- og velferdsetatens innsats skal innrettes slik at den bygger opp under de overordnede målene for arbeids- og velferdspolitikken, herunder målene for NAV-reformen og pensjonsreformen. Det framgår av tildelingsbrevet at etaten skal fortsette arbeidet med å bedre ytelsesforvaltningen. Blant annet at saksbehandlingstidene skal reduseres, restansene bygges ytterligere ned, og arbeidet med å øke effektiviteten og produktiviteten skal videreføres. Det framgår videre at etaten skal legge vekt på oppfølging og arbeidsrettet bistand for å motvirke utstøting fra arbeidslivet, blant annet for å motvirke langtidsledighet.

NAV-kontor og forvaltningsenheter

Det grunnleggende spørsmålet i ekspertgruppas mandat gjelder forholdet mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. I delrapport 1 sa ekspertgruppa seg ”enig i hovedtrekkene i de vurderinger som er gjort ved etableringen av forvaltningsenhetene, men vil komme tilbake til detaljer vedrørende oppgave- og ansvarsfordelingen”. Det er i hovedsak fire argumenter for ikke å gjøre betydelige endringer i den grunnleggende strukturen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter:

- Den betydelige oppgaveporteføljen som ligger i Arbeids- og velferdsetaten (56 statlige ytelser) gjør det ikke mulig å bygge opp variert spesialistkompetanse ved alle NAV-kontor. Dette understrekes ytterligere ved at flere av ytelsene er meget komplekse.
- En spesialisering av etaten ved hjelp av forvaltningsenheter er en avgjørende forutsetning for at NAV-kontorene skal kunne ha det nødvendige fokus på individuell veiledning og oppfølging av brukerne med sikte på arbeid og aktivitet, som er kontorenes hovedformål.
- Det kan for ytelser med stort volum hentes ut stordriftsfordeler i saksbehandlingen dersom prosedyrene understøttes av gode IKT-løsninger.
- Betydelige endringer i arbeidsfordelingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene nå vil gi en ny periode med økte restanser i etaten.

2.3.3 Ekspertgruppas strategier for forbedring av arbeids- og velferdsforvaltningen

Problemene som er beskrevet over viser at delmålene ikke fullt ut er nådd og at det er behov for endringer i organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen. Ekspertgruppa legger derfor fram en strategi som kan bidra til høyere måloppnåelse. Strategien kan oppsummeres gjennom fire stikkord:

- Oppgavefokusering – rendyrke innsatsen på NAV-kontorene mot arbeid og aktivitet

- Diversifisering – kanalisere brukerne inn til NAV gjennom ulike kanaler avhengig av deres behov
- Arbeidsdeling og forenkling – bedre samhandlingen og saksflyten mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene
- Effektivisering – bedre ressursutnyttelsen og ressursfordelingen i Arbeids- og velferdsetaten og i NAV-kontorene

Oppgavefokusering

NAV-kontoret skal tilby tjenester fra den tidligere trygdeetaten, tidligere Aetat, samt kommunal sosialhjelp og kvalifiseringsprogrammet. Dette betegnes som minimumsløsningen. Kommunene ble imidlertid stilt svært fritt i spørsmålet om hvilke kommunale tjenester som kan inngå i NAV-kontorene. Som beskrevet i delrapport 1 har dette ført til en betydelig bredde i NAV-kontorenes oppgaveportefølje.

Det foreligger ingen faglige analyser av hvordan ulik organisering av NAV-kontorene påvirker kontorenes resultater, men ekspertgruppa har indikasjoner på at en bred kommunal oppgaveportefølje kan redusere fokus på aktivitet og arbeid. Samhandlingsreformen (St.meld.nr. 47 (2008-2009)) gir i tillegg klare signaler om en sterkere integrering av de kommunale helse- og omsorgstjenestene, herunder rus og psykisk helsevern, med spesialisthelsetjenestene. Samlet sett trekker dette i retning av at NAV-kontorene bør ha en smalere oppgaveportefølje enn de har i dag. Smalere oppgaveportefølje gir etter ekspertgruppas syn svakere argumenter for modeller basert på todelt ledelse ved NAV-kontorene. Både oppgaveportefølje og todelt ledelse diskuteres nærmere i kapittel 3.

Partnerskapet mellom stat og kommune gir en krevende ledelsesprosess ved at NAV-kontorets leder må forholde seg til to styringslinjer. Dette blir også diskutert i kapittel 3. Ekspertgruppa anser at en full gjennomgang av grunnlaget for partnerskapsmodellen ligger utenfor gruppas mandat.

Diversifisering: Fra en dør til tre kanaler

En sentral forutsetning ved gjennomføringen av NAV-reformen har vært prinsippet om NAV-kontoret som brukernes kontaktpunkt. Erfaringer fra driften av Arbeids- og velferdsetaten viser imidlertid at en vesentlig del av henvendelsene fra brukerne etter hvert går utenom NAV-kontorene. Det store volumet av henvendelser på telefon og de internettbaserte selvbetjeningsløsningene for alderspensjon og arbeidsmarked, viser at det er flere kanaler inn til etaten.

For å redusere etterspørselspresset mot Arbeids- og velferdsetaten, mener ekspertgruppa det er riktig å diversifisere organisasjonen slik at brukerne møter etaten i tre kanaler heller enn å komme inn gjennom en dør, NAV-kontoret. Ved å ta i bruk kundesentre og bygge opp kompetanse i disse og utvikle interaktive selvbetjeningsløsninger, får flere brukere svar på spørsmålene i første møte med etaten. I tillegg bidrar kundesentrene til at NAV-kontorene og forvaltningsenhetene blir skjermet for henvendelser som kan løses av andre og mer spesialiserte enheter. Brukere som av ulike årsaker ikke kan benytte telefon og interaktive løsninger, skal fortsatt kunne få full service fra arbeids- og velferdsforvaltningen via kontorene. Strategier for diversifisering (bedre brukergrensesnitt) diskuteres i kapittel 5.

Arbeidsdeling og forenkling

Som det fremgår av delrapport 1 er det på flere områder utviklet meget kompliserte saksbehandlingsprosedyrer mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. I kapittel 6

diskuteres forenkling av saksbehandlingen på de seks områdene som i delrapport 1 er identifisert som særlig problematiske: Sykepenger, dagpenger, arbeidsavklaringspenger, uførepensjon, stønad til enslige forsørgere og barnebidrag.

Ekspertgruppa har gått gjennom hvilke effekter som kan oppnås ved en mer desentralisert behandling, ved en mer sentralisert behandling og ved en generell forenkling i behandlingen av disse sakene. Gjennomgangen viser at det på sykepengeområdet er grunnlag for større grad av desentralisering, mens det motsatte er tilfellet når det gjelder barnebidrag.

På uføreområdet er saksbehandlingen meget kompleks og delt mellom NAV-kontor, forvaltnings- og pensjonsenheter. Kontoret vurderer forhold som blant annet arbeidsevne, gjennomført attføring og nedsettelse av arbeidsevne på grunn av helsetilstand. Deretter sendes saken over til en forvaltningsenhet. Der vurderes øvrige vilkår for rett til ytelse, for eksempel medlemskap i folketrygden, fastsettelse av uføregrad og inntektsnivå/-grunnlag for uførhet og inntektsgrense for gradert uførepensjon. Forvaltningsenheten fatter vedtak om rett til uførepensjon. Deretter sendes saken videre til en pensjonsenhet for beregning, og eventuell samordning med tjenstepensjon. Til sist sendes saken videre til utbetaling. Ekspertgruppa foreslår endringer i ansvarsdelingen og betydelige forenklinger på dette området.

Når det gjelder ytelser til enslige forsørgere ser ekspertgruppa behov for å iverksette en sterkere oppfølging av brukerne for å sikre aktivitet og arbeid.

Effektivisering

Arbeids- og velferdsetaten har en svært kompleks IKT-portefølje, som til dels er av eldre dato. Dette begrenser også utviklingen av selvbetjeningsløsninger. Ekspertgruppa er kjent med at etaten nå er i ferd med å planlegge en modernisering av IKT-løsningene. Forbedringspotensialet ved en IKT-modernisering er særlig tydelig på fagområdene sykepenger, uførepensjon og familieytelser.

I de fleste fylker er det etablert statlige tjenesteområder. Dette er gjort for å styrke mulighetene til å bygge opp robuste fagmiljøer og sikre en bedre utnyttelse av ressursene på tvers av kontorgrenser. Totalt er det NAV-kontor i 136 kommuner som inngår i et statlig tjenesteområde, jf. kapittel 4. Etablering av statlige tjenesteområder er mer utbredt enn interkommunalt samarbeid for å se ressurser på tvers av NAV-kontor. Det er etablert 17 interkommunale samarbeidsløsninger etter kommuneloven med totalt 38 deltakende kommuner. En systematisk bruk av tjenesteområder kan legge til rette for å øke dybdekompetansen i førstelinjetjenesten, og dermed gi grunnlag for mer myndige NAV-kontor. Ekspertgruppa anbefaler en slik løsning som hovedmodell for områder med små kommuner.

En effektiv arbeids- og velferdsforvaltning krever videreutvikling av de ansattes kompetanse, og dette er også framhevet av medlemmer i referansegruppa og i de tidlige rapportene fra evalueringen av NAV-reformen. En slik kompetanseutvikling må både dekke nye IKT-løsninger og regelverksendringer, og særlig understøtte forventninger til et betydelig bedre inngrep med strukturutfordringene i arbeidsmarkedet.

Arbeids- og velferdsetaten benytter fortsatt de gamle statsetatenes modeller for fordeling av ressurser til fylkene. Samtidig er det flyttet betydelige arbeidsoppgaver ut av fylkeslinjen de siste årene, blant annet alderspensjon, helserefusjoner, pasienttransport og frikort. Videre har Arbeids- og velferdsetaten hatt høye restanser på viktige ytelsesområder i både Oslo og

Hordaland gjennom store deler av reformperioden, og etaten har ikke kunnet trekke ut ressurser fra NAV-kontorene og forvaltningsenheten til å etablere en kundesenterløsning for Oslo og Akershus. Disse forholdene – utflytting av oppgaver fra fylkeslinjen og svakheter i måloppnåelse og / eller gjennomføringsevne i store fylker – gjør at det er viktig med en gjennomgang av kriteriene for fordeling av ressurser til fylkene og videre til kontorene. Dette drøftes nærmere i kapittel 4.

2.4 Synspunkter på løsningsstrategiene

Ekspertgruppa har drøftet sine løsningsstrategier med brukergrupper og ansattes organisasjoner som er representert i referansegruppa, med representanter fra KS og Arbeids- og velferdsdirektoratets ledelse.

Når det gjelder spørsmål knyttet til oppgaveportefølje, enhetlig vs. todelt ledelse og organisering av tjenesteområder, var det ingen entydige tilbakemeldinger fra organisasjonene. Noen av organisasjonene sa seg enig i de tiltakene gruppa hadde til vurdering, andre var mer skeptiske. Flere organisasjoner pekte på fordeler ved enhetlig ledelse. I tilknytning til tjenesteområder ble bruk av ressurser og kompetanse i NAV-kontorene på tvers av kommunegrenser trukket frem som positivt. Videre pekte brukerorganisasjonene på viktigheten av nærhet til brukeren og helhetlige tjenester, og det ble understreket at tjenesteområder ikke må medføre at brukeren må reise fra kontor til kontor. Når det gjelder ansvars- og oppgavedelingen var det ingen konkrete innsigelser til organiseringen på dagpenge- eller sykepengeområdet. Flere var fornøyd med arbeidsdelingen for arbeidsavklaringspenger, men etterlyste ellers mer erfaringer med hvordan den ble praktisert. På uføreområdet var det stor grad av enighet om betydningen av å forenkle arbeidsprosessen. Flere støttet behovet en gjennomgang av regelverket på stønad for enslige forsørgere. Problemer med manglende kunnskap på NAV-kontorene om barnebidragsordningen ble også nevnt.

Når det gjelder ressursfordeling var det i stor grad enighet om at dagens ressursfordelingsmodell ikke fungerer godt nok. Referansegruppa synes i hovedsak å gi tilslutning til en utvikling i retning av mer differensierte kontaktflater mellom brukerne og arbeids- og velferdsforvaltningen (brukergrensesnittet), og en spesialisering av brukernes kanaler inn mot forvaltningen.

Verken Arbeids- og velferdsdirektoratet eller KS hadde vesentlige merknader til ekspertgruppas strategi.

3 Mulige endringer i lokal oppgaveorganisering og ledelse

3.1 Innledning

I henhold til de føringer som ble gitt i St.prp.nr. 46 (2004-2005) skulle NAV-kontorene ivareta et bredt arbeidsperspektiv gjennom å disponere de samlede virkemidlene for å styrke den enkeltes mulighet på arbeidsmarkedet. Etableringen av partnerskapet mellom stat og kommuner var det organisatoriske grepet som ble benyttet for å samle virkemidlene i NAV-kontorene. Partnerskapet definerte en minimumsløsning som innebar at kommunal sosialhjelp og det kommunale kvalifiseringsprogrammet ble lagt inn i NAV-kontorene. En gjennomgang av oppgavene i NAV-kontorene viser at kommunene har lagt inn langt flere oppgaver enn det minimumsløsningen definerer. Dette beskrives og diskuteres nærmere i dette kapitlet.

Det andre spørsmålet som drøftes i kapitlet er organisering av ledelsen ved NAV-kontoret – enhetlig eller todelt ledelse. Ekspertgruppa drøfter utfordringer knyttet til todelt ledelse og vurderer spørsmålet om todelt ledelse i lys av kommunal oppgavebredde. Arbeids- og velferdsetaten og kommunene gir begge styringssignaler til NAV-kontorene innenfor sine ansvarsområder. Det er opp til staten og kommunen i det lokale partnerskapet å finne egnede måter for koordinering av styringssignaler til NAV-kontorene. Det er fra sentralt hold ikke stilt formelle krav til hvordan en slik koordinering skal finne sted. Gruppa peker på at en bedre samordning av styringssignaler vil kunne legge forholdene bedre til rette for enhetlig ledelse.

3.2 Partnerskapet mellom stat og kommuner

Partnerskapet mellom stat og kommune om NAV-kontoret er en forvaltningsmessig nyskaping i Norge. Bakgrunnen for partnerskapet var både å sikre et sterkere arbeidsfokus for mottakere av sosialhjelp og samtidig opprettholde en god koordinering mot kommunale tjenester knyttet til helse, rus og bolig mv. som mange av mottakerne av økonomisk sosialhjelp har behov for. Ansvarsdelingen mellom kommune og stat ble ikke endret.

Selve NAV-kontorene skulle være brukernes fysiske lokale kontaktsted og inngangsdøren til arbeids- og velferdsforvaltningens samlede tjenester. Kontoret skulle oppleves av brukerne som en samlet enhet og skal i utgangspunktet finnes i alle kommuner. Både interkommunale løsninger og andre kanaler inn til arbeids- og velferdsforvaltningen ble tidlig diskutert, for eksempel i St.prp. nr. 46 (2004-2005).

3.2.1 Oppgaveporteføljen i NAV-kontorene

Flere i arbeid og aktivitet er det overordnede målet ved NAV-reformen. For å nå dette målet var et av kravene som ble stilt til NAV-kontorene at flere personer kom tidligere inn i arbeidsrettede prosesser, samtidig som tjenester til brukere som hadde behov for enkel bistand til jobbsøking og arbeidsformidling skulle ivaretas like godt ved NAV-kontorene som ved de tidligere arbeidskontorene. Gjennom å inkludere

mottakere av økonomisk sosialhjelp i NAV-kontoret skulle oppfølgingen mot arbeid av denne gruppa styrkes. I den tidligere rammeavtalen mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet om NAV-reformen ble det vist til at tjenester med et bredt selvhjelpsperspektiv og et bredt arbeidsrettet fokus burde vurderes lagt til NAV-kontoret i tillegg til minimumsløsningen.³ I praksis ble det derfor lagt opp til stor grad av lokal frihet i spørsmålet om hvilke kommunale tjenester som skal inngå i NAV-kontoret.

I delrapport 1 er det vist at til kun 26 NAV-kontor av de 400 kontorene som var kartlagt hadde valgt minimumsløsningen. Rapporten viser videre at enkelte tjenester er mindre vanlig å finne i store kontorer enn i små kontorer. Det gjelder tiltakene støttekontakt og assistanse/ avlastning etter lov om sosiale tjenester og tjenesteområdet barnevern. Andelen kontorer som tar inn tjenesteområdene gjeldsrådgivning og flyktningetjenester øker med kommunestørrelse. De største kommunene har også i større grad tatt inn tiltak for psykiske lidelser.

Avtalearkivet viser at om lag 80 prosent av kontorene har lagt rusbehandling til NAV-kontorene og at om lag 11 prosent har lagt inn tiltak for psykiske lidelser⁴. Selv om disse tjenestene er nevnt i den lokale samarbeidsavtalen mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten, kan det variere hva kommunene faktisk har lagt av oppgaver til NAV-kontorene. For noen vil det kunne gjelde generelle råd og veiledning om tjenestene, mens det for andre kan være at tjenestene fullt ut utføres av ansatte ved NAV-kontorene.

En viktig årsak til at særlig små kommuner har lagt mange tjenester inn i NAV-kontorene er at det er vanskelig å dele opp de tjenestene som før NAV-reformen lå til sosialkontoret. Men avtalearkivet viser også at blant de 15 registrerte reforhandlede avtalene, har to mindre kommuner tatt ut henholdsvis barnevern og rusbehandling. Ekspertgruppa har også fått presentert eksempler fra større kommuner hvor tjenester er tatt ut av NAV-kontoret etter en periode. Dette ble begrunnet i at kommunen hadde erfart at den fikk en dårligere styring med tjenesten da den lå i NAV-kontoret.

Mens kommunene har lagt inn mange oppgaver i NAV-kontorene har Arbeids- og velferdsetaten konsentrert innsatsen i NAV-kontoret til veiledning og oppfølging, den brukernære kontakten, for å kunne bistå brukere tilbake til arbeid og aktivitet. Etatens begrunnelse for dette har vært at det er nødvendig å begrense bredden av oppgaver i NAV-kontoret i tråd med det som har vært kontorets egentlige formål. Videre har oppgaver til helserefusjoner, frikort og oppgjør for pasienttransport blitt flyttet ut av Arbeids- og velferdsetaten og ut av NAV-kontorene.

³ Ny arbeids- og velferdsforvaltning, Rammeavtale mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 21. april 2006. Utløp 31. 12. 2009

⁴ Norsk Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste har et avtalearkiv over inngåtte avtaler mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene, jf .delrapport 1.

3.2.2 Ekspertgruppas vurderinger

Partnerskapet mellom staten og kommunene reiser prinsipielle spørsmål som ligger klart på utsiden av mandatet for ekspertgruppa. Dette gjelder for eksempel spørsmålet om hvem som er politisk ansvarlig for aktiviteten i NAV-kontorene, om det er kommunepolitikere eller statsråden med ansvar for Arbeids- og velferdsdirektoratet. Spørsmålet om NAV-kontorenes oppgaveportefølje betrakter ekspertgruppa derimot som en del av mandatet.

Ekspertgruppa registrerer at mange kommuner har lagt langt flere oppgaver inn i NAV-kontorene enn det som defineres gjennom minimumsløsningen. Gruppa ser klart at det finnes argumenter for dette. NAV-reformens overordnede mål er å få flere i arbeid og aktivitet. Samtidig skal NAV-kontoret være brukerrettet og gi helhetlige tjenester til brukerne. Å gi helhetlige tjenester er et argument for å ha en bred kommunal tjenesteportefølje i NAV-kontoret.

På den andre siden er det særlig to argumenter som trekker i retning av en smalere oppgaveportefølje enn det flertallet av kommunene nå har lagt opp til. For det første er det etter at NAV-reformen ble gjennomført lansert en reform, samhandlingsreformen (St. meld. nr. 47 (2008-2009)), som legger opp til bedre integrasjon mellom kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten når det gjelder pasienter med lidelser som rus og psykiatri. Kommunene skal ta et større ansvar i det forebyggende helsearbeidet og for rehabilitering av pasientene. Samhandlingsreformen vil også kreve et større samarbeid mellom kommuner og/eller større kommuner for å kunne realisere gevinstene reformen kan gi. Det økte samarbeidet både mellom kommuner og mellom spesialisthelsetjenesten og primærhelsetjenesten som samhandlingsreformen legger opp til, er etter gruppas vurdering et argument for at helserelaterte tjenester er samlet i kommunen utenfor NAV-kontoret. For det andre vil en bred oppgaveportefølje bidra til å svekke det ledelsesmessige fokus på NAV-kontorets kjerneoppgaver, arbeid og aktivitet. Ekspertgruppa har i den sammenheng gjort observasjoner som tyder på at særlig barnevernssaker og rusklinter i perioder kan belaste NAV-kontorene betydelig, samtidig som disse sakenes relevans i forhold til kjerneoppgavene ikke alltid er klar.

Videre vil gruppa peke på helserefusjoner, frikort og oppgjør for pasienttransport har blitt flyttet ut av NAV-kontorene til helseforetakene og helsetjenesteforvaltningen for å redusere den statlige oppgavebredden i NAV-kontorene.

Det foreligger imidlertid ikke faglige analyser av hvordan NAV-kontor med et bredt oppgavespekter fungerer sammenlignet med NAV-kontor som praktiserer minimumsløsningen. Tilsvarende er det heller ikke kartlagt hvordan kvaliteten på kommunale tjenester som legges til NAV-kontorene, utvikler seg. Selv om ekspertgruppas prinsipielle syn er at målsettingene med NAV-kontorene best nås ved en organisasjonsmodell basert på minimumsløsningen, vil gruppa foreslå en endringsstrategi som tar hensyn til den usikkerheten som eksisterer på dette punktet.

I første omgang bør de kommunene hvor helsetjenester som rus og psykiatri, og barnevernstjenester er lagt til kontoret, legge disse på utsiden av NAV-kontoret ved reforhandling av samarbeidsavtalen. Ekspertgruppa vil i den sammenheng også peke

på at behandlingstilbudet til rusmiddelmissbrukere i 2004 ble overført fra sosialtjenesteloven til spesialisthelsetjenesteloven og definert som helsehjelp. Etter gruppas vurdering er det nødvendig at NAV-kontoret har god kompetanse om både rusbehandling og tiltak for psykiske lidelser også etter at disse tjenestene er skilt ut, da dette er behandling som for mange er nødvendig for å kunne komme tilbake til eller beholde arbeid.

Videre finner ekspertgruppa det naturlig at den enkelte kommune og Arbeids- og velferdsetaten ved reforhandling av samarbeidsavtalene har en gjennomgang av egne erfaringer med gjeldende oppgaveportefølje, og vurderer om det gir grunnlag for at andre kommunale tjenester bør tas ut av NAV-kontoret. Gruppa har i den sammenheng merket seg at minimumsløsningen fra 1. januar 2010 ble utvidet til også å gjelde kommunens plikt til å finne midlertidig botilbud og at argumentet for det var at dette er en ordning nært knyttet til forvaltningen av økonomisk sosialhjelp. Gruppa har imidlertid merket seg at det også finnes eksempler på at kommuner har lagt en stor del av forvaltningen av kommunale boliger og Husbankens støtteordninger til NAV-kontoret. Etter gruppas vurdering er dette oppgaver som har liten kobling opp mot brukeroppfølgingen i NAV-kontoret.

Av tjenester som ikke omfattes av minimumsløsningen og som det etter gruppas vurdering kan være naturlig for kommunene å ha i NAV-kontoret, er introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere og gjeldsrådgivning. Førstnevnte for å understøtte overgangen til arbeid for denne gruppa og gjeldsrådgivning fordi denne tjenesten er nært knyttet til forvaltningen av økonomisk sosialhjelp. Etter ekspertgruppas syn vil integrasjon av disse ytelsene i NAV-kontoret kunne styrke mulighetene for å få brukere over i aktivitet og arbeid.

Som en ytterligere oppfølging ønsker gruppa at kunnskapsgrunnlaget økes ved en systematisk evaluering av samordningsgevinster og -ulempes ved ulik organisering av sosialtjenestene, for eksempel gjennom den forskningsbaserte evalueringen i regi av Norges forskningsråd. På bakgrunn av evalueringen bør det foretas en ny gjennomgang av oppgaveporteføljen.

Ekspertgruppa ønsker foreløpig ikke en absolutt avgrensning av kommunens oppgaveportefølje til minimumsløsningen. Etter gruppas vurdering kan en slik avgrensning legge for sterke bindinger på kommunene, og skape problemer for små kommuner. Dersom det kan dokumenteres at en bred kommunal oppgaveportefølje virker negativt inn på NAV-kontorenes innsats for å få flere i arbeid og aktivitet, bør det likevel vurderes å gi en klarere avgrensning i arbeids- og velferdsforvaltningsloven om hvilke kommunale tjenester som skal inngå i et NAV-kontor. Behovet for klarere lovmessig avgrensning bør også ses i sammenheng med i hvilken grad oppgavebredden reduseres som følge av reforhandlinger.

3.3 Nærmere om ledelsen av NAV-kontorene

3.3.1 Ledelse under to oppdragsgivere

Å lede et NAV-kontor er en meget kompleks lederoppgave. NAV-kontoret har et vidt samfunnsoppdrag som både understreker den enkelte brukers sosiale og økonomiske trygghet og å bedre arbeidsmarkedets virkemåte lokalt og regionalt. Videre har NAV-kontoret to oppdragsgivere, kommunen og Arbeids- og velferdsetaten, med hver sine systemer for rapportering, deltakelse i ledermøter og ulike avtaleverk for de ansatte.

I de fleste kommuner har NAV-kontorene enhetlig ledelse og det er flest statlige ledere av NAV-kontor, jf. delrapport 1. På den annen side har byer som Stavanger, Bergen og Oslo valgt todelt ledelse. Det innebærer at en stor del av landets innbyggere har NAV-kontor med todelt ledelse. Det er foreløpig ikke gjennomført noen systematisk kartlegging av om valg av ledelsesmodell har betydning for hvor godt NAV-kontorene fungerer. NAV-kontoret skal fungere som én enhet og kan slik sett betraktes som en fusjonert organisasjon.

Enhetlig ledelse ble i forarbeidene til NAV-reformen sett på som den beste ledelsesformen. For å legge bedre til rette for enhetlig ledelse ble arbeids- og velferdsforvaltningsloven endret i mai 2009 for å sikre at kommunale NAV-kontorledere hadde samme arbeidsgiverkompetanse som en statlig leder overfor statlig ansatte. Det er ingen skranker i kommunal lovgivning mot enhetlig ledelse, heller ikke for kommuner med en parlamentarisk styreform.

Flere steder er det etablert et såkalt partnerskapsforum mellom kommunen og fylkeskontoret i Arbeids- og velferdsetaten for å koordinere driften av NAV-kontoret. Dette er imidlertid kun et drøftingsorgan som ikke fattet beslutninger om driften av NAV-kontoret eller gir styringssignaler til NAV-kontoret. Dersom et partnerskapsforum skulle hatt kompetanse til å styre NAV-kontoret ville det innebåret at NAV-kontoret måtte organiseres som et eget rettssubjekt og slik sett brutt det direkte politiske ansvaret både på kommunal og statlig side.

Når det gjelder mål- og resultatstyringssystem har Arbeids- og velferdsetaten tatt i bruk målekort, et verktøy basert på balansert målstyring, for å synliggjøre kontorets mål og å bedre oppfølgingen av dem. I målekortet kan både statlige og kommunale målsettinger innarbeides, men det bidrar ikke i seg selv til å se mål- og resultater på tvers av brukere og virkemidler i henholdsvis kommune og stat. Kommunale beslutningsprosesser er mindre preget av målstyring og mer preget av planleggingsprosesser basert på bred deltakelse og involvering.

3.3.2 Ekspertgruppas vurderinger

Ekspertgruppa registrerer at de aller fleste NAV-kontorene har enhetlig ledelse. Ved enkelte av kontorene, særlig i storbyene, er ledelsen todelt, med en kommunal leder for de kommunale tjenestene og ytelsene og en leder for de statlige tjenestene og ytelsene.

Ekspertgruppa vil påpeke at delt lederskap ikke er uvanlig i en overgangsfase i fusjonerte organisasjoner (Pearce and Conger 2003). Etter hvert som de fusjonerte organisasjonene integreres vil imidlertid de fleste etablere enhetlig ledelse. At dette ikke har skjedd ved alle NAV-kontorene kan etter gruppas syn skyldes at tjenestene som tilbys er lite integrerte. Etter gruppas vurdering bør det være enhetlig ledelse av NAV-kontorene for å sikre et klart lederfokus i kontoret. Lederen kan være kommunalt eller statlig ansatt. Dette må det være opp til de to oppdragsgiverne for NAV-kontoret selv å bestemme.

Ekspertgruppa ser at det med bred kommunal oppgaveportefølje vil bli stort spenn i oppgaver i NAV-kontoret, noe som kan være et argument for to ledere, men vil også i en slik sammenheng argumentere for at enhetlig ledelse er å foretrekke.

Etter ekspertgruppas vurdering er det per i dag flere forhold som kan vanskeliggjøre ledelsen av NAV-kontorene. Ett forhold er knyttet til at det ikke er etablert et system for å samordne styringssignaler mellom kommune og stat til NAV-kontoret, og at det ikke er etablert et felles mål- og resultatstyringssystem for NAV-kontorene. Etter gruppas vurdering vil det være naturlig å ta utgangspunkt i erfaringene som høstes med bruk av målekort i NAV-kontoret for å videreutvikle et mål- og resultatstyringssystem for kontorene. De lokale partnerskapsfora kan være en egnet møteplass for å oppsummere erfaringer og drøfte utviklingsmuligheter på dette området. Et omforent mål- og resultatstyringssystem vil i seg selv kunne bidra til en bedre koordinering mellom partene.

Et annet forhold er at det er to avtaleverk for de ansatte i NAV-kontorene. Dette er et spørsmål som partene i arbeidslivet eventuelt må enes om. Foreløpig er det ikke foretatt noen harmonisering av avtaleverket på sentralt hold, men på kommunenivå er det mange steder avtalt lokale tilpasninger. Uten å gripe inn i avtalespørsmål, vil gruppa likevel peke på at de erfaringer som høstes gjennom lokale avtaler bør kunne danne grunnlag for eventuelle tilpasninger også på sentralt nivå.

4 Effektiv ressursutnyttelse og ressursfordeling

4.1 Innledning

Kravet om at Arbeids- og velferdsetaten skal være til stede i alle kommuner innebærer at etatens ressurser blir svært spredt og kan redusere etatens muligheter til å bygge opp robuste fagmiljøer, jf. delrapport 1. Ekspertgruppa ga derfor uttrykk for at den så positivt både på at det etableres interkommunale NAV-kontor og at etaten organiserer flere NAV-kontor innenfor såkalte tjenestoområder. Gruppa har innhentet mer informasjon om omfanget av denne type organisering. Det er i dette kapitlet gitt en noe bredere drøfting av problemstillinger knyttet til slike løsninger.

I delrapport 1 fremgår det også at flere av deltakerne i referansegruppa etterlyser en gjennomgang av bemannings- og ressurs situasjonen i Arbeids- og velferdsetaten. Dagens kriterier for ressursfordeling mellom fylker og lokalkontor i etaten er en videreføring av fordelingsmodellene fra trygdeetaten og Aetat. Dette er en modell med fordelingskriterier som i liten grad er tilpasset ny organisering og oppgavedeling. I kapitlet redegjøres det for dagens fordelingsmodell, og gruppa anbefaler at Arbeids- og velferdsetaten utvikler og implementerer en ny modell for ressursfordeling.

4.1 Små og store kontorer

Samlet sett er det om lag 9 800 årsverk i NAV-kontorene, hvorav om lag 4 600 kommunale og om lag 5 200 statlige fordelt på 457 NAV-kontor. Størrelsen på NAV-kontorene reflekterer naturlig nok størrelsen på kommunene, og i delrapport 1 er det vist at om lag en tredel av NAV-kontorene har tre eller færre statlig ansatte, mens i underkant av en firedel av NAV-kontorene har 20 eller flere statlig ansatte.

Kommunene i Norge er basert på generalistprinsippet om at alle kommuner skal dekke de samme oppgavene. For små kommuner kan det imidlertid være en utfordring å ivareta alle oppgaver kommunen skal dekke. Det er derfor lagt til rette for at kommuner kan samarbeide om oppgaver. Tilsvarende er det utfordrende å dekke hele bredden i det statlige tjenestespekteret i små NAV-kontor.

For NAV-kontor som hadde tre eller færre statlige ansatte før forvaltningsenhetene ble opprettet, ble det gitt en føring fra det daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet om at disse kontorene ikke skulle avgi bemanning til forvaltningsenhetene. Denne føringen har vært fulgt også seinere når andre oppgaver har blitt flyttet ut av NAV-kontorene, for eksempel knyttet til pasienttransport og frikort. Isolert sett medfører dette at små NAV-kontor relativt sett er bedre bemannet enn større kontorer.

Små kontorer vil ha flere utfordringer sammenlignet med større kontorer. For det første vil kontorer i små kommuner dekke et område som er mindre enn naturlig arbeidsmarkedsområder, og det vil derfor være et særlig behov for at medarbeidere i kontoret har kompetanse om arbeidsmarkedet ut over sin egen kommune. Videre vil det i små kontor være mange oppgaver og tjenester innenfor forvaltningens samlede område som utføres sjelden og det vil derfor være vanskelig å opprettholde

kompetanse i kontoret på disse oppgavene, noe som igjen kan gå ut over kvaliteten på oppgavene som utføres.

Små kontorer vil også være mer sårbare ved sykdom og fravær da en vesentlig andel av kontorets samlede ressurser blir borte ved en persons fravær. I små kommuner vil det også lettere kunne oppstå problemer med habilitet da en del av kontorets brukere kan være naboer eller slektninger dersom de ansatte også bor i kommunen.

4.1.1 Mulige tilpasninger til kravet om (minst) ett kontor i hver kommune

Interkommunale modeller

Interkommunale NAV-kontor kan organiseres på ulike måter. Lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen gir hjemmel for at kommuner kan samarbeide om tjenestene. Kommunene kan derfor organisere interkommunalt samarbeid både etter kommuneloven § 27 om interkommunalt samarbeid og etter kommuneloven § 28 om vertskommunemodellen. Interkommunalt samarbeid etter § 27 er avgrenset mot samarbeid om myndighetsoppgaver, med mindre særloven åpner for det. Kommunal- og regionaldepartementet har i eget brev til fylkesmannen i Sør-Trøndelag, datert 20. november 2008, klarlagt at begge modeller kan benyttes for NAV-kontor, men mener kommunene bør utvise varsomhet ved opprettelsen av § 27 samarbeid. Dette har sammenheng med at det i vertskommunemodellen er bygget inn en del formkrav og ordninger som skal ivareta demokratiske og rettsikkerhetsmessige hensyn som særlig gjør seg gjeldende når kommunen skal samarbeide om oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse.

Gjennom interkommunalt samarbeid kan et NAV-kontor dekke flere kommuner. Gjennomgående har imidlertid kommunene valgt å ha et NAV-kontor i hver kommune selv om kontoret inngår i et interkommunalt samarbeid.

I arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 16 er det regulert at taushetsplikt ikke er til hinder for utveksling av personopplysninger innen kontoret i den utstrekning det er nødvendig for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning. Ved et interkommunalt kontor med flere lokale avdelinger, er det ikke det enkelte fysiske kontoret som skal forstås, men den organisatoriske enheten.

Tjenesteområder

For å kunne tilrettelegge for at Arbeids- og velferdsetaten innen det enkelte fylke kan ha en styring og koordinering av etatens tjenester på tvers av NAV-kontor, har Arbeids- og velferdsdirektoratet inngått en protokoll med tjenestemannsorganisasjonene i etaten om såkalte tjenesteområder. Denne ordningen innebærer at en leder av et NAV-kontor har fått delegert fylkesdirektørens fullmakter overfor andre NAV-kontorer innenfor tjenesteområdet. Det innebærer at denne lederen kan disponere ressursene for disse kontorene under ett ved at medarbeidere kan alternere mellom ulike NAV-kontorer innen tjenesteområdet. Lederen har også ansvar for resultatene for tjenesteområdet samlet sett. Formålet med tjenesteområder er:

- Faglig kompetansebygging internt i tjenesteområdet
- Faglige nettverk mellom medarbeidere internt i tjenesteområdet
- Muligheter for mer faglig spesialisering av arbeidsoppgavene internt i tjenesteområdet

Tjenesteområder legger en institusjonell ramme for å utnytte ressurser på tvers av kontorer. Hvordan dette konkret gjøres varierer noe fra fylke til fylke. Men hovedregelen er at selv om det organiseres tjenesteområder, skal brukeren fortsatt ha sitt lokale NAV-kontor som kontaktpunkt. Dersom brukeren har behov for bistand som det ikke finnes kompetanse på i det lokale NAV-kontoret, kan det gjøre avtale om å hente inn kompetanse fra et annet kontor. Kompetansen kommer dermed til brukerens kontor og brukeren behøver ikke selv oppsøke kompetansen andre steder. Dersom et kontor fungerer som et ressurskontor for de andre kontorene i tjenesteområdet, kan brukeren møte direkte på ressurskontoret dersom dette er mest hensiktsmessig for brukeren.

I utgangspunktet er tjenesteområder etablert for å se Arbeids- og velferdsetatens ressurser på tvers av NAV-kontorene og dekker ikke de kommunale oppgavene. Men det er også eksempler på at kommunene har valgt å gi lederansvaret til tjenesteområdeleder også for de kommunale oppgavene.

Omfang av interkommunalt samarbeid og tjenesteområder

Gruppen har etter at delrapport 1 ble publisert fått utarbeidet oversikt over kommunenes bruk av interkommunale løsninger og arbeids- og velferdsetatens bruk av tjenesteområder. Bruk av statlige tjenesteområder er en mer utbredt modell for samarbeid enn interkommunalt samarbeid:

- Totalt er det etablert 17 interkommunale samarbeidsløsninger etter kommuneloven, hvorav åtte etter § 27 i kommuneloven og ni etter § 28 i kommuneloven. Samlet sett deltar 38 kommuner.
- Arbeids- og velferdsetaten har etablert totalt 34 tjenesteområder. Samlet sett omfatter disse 136 kommuner. Noen av stedene med tjenesteområder har også interkommunalt samarbeid mellom en eller flere av kommunene i tjenesteområdet. Noen kommuner inngår dermed i begge oversiktene.
- I fire fylker er det verken etablert interkommunalt samarbeid eller tjenesteområder. Det er fylkene Akershus, Hedmark, Vestfold og Sogn og Fjordane.

Det kan være naturlig at en slik utvikling i større grad er drevet fram av Arbeids- og velferdsetaten da den ikke har formelle skranker for oppgavedeling mellom kontorene, mens det for kommunene kreves en formell organisering som kan være mer krevende å iverksette. I tillegg er det en grunnleggende forskjell at de kommunale oppgavene tidligere var løst innen kommunen, mens mange av tjenestene som ligger i etaten ikke tidligere ble ytt i hver enkelt kommune. Det kan forklare at kommunene ser mindre behov for etablere samarbeid med andre kommuner om kommunale oppgaver i NAV-kontoret enn det etaten har for å se ressurser på tvers av NAV-kontorene.

Andre samarbeidsformer

I tillegg til samarbeidsformene som er vist til foran er det eksempler på at kommuner har valgt å ha en felles leder for flere NAV-kontor uten at det er etablert en interkommunal løsning etter kommuneloven for kontorene.

Videre har Arbeids- og velferdsetaten i Møre og Romsdal inndelt fylket i fem geografiske områder med en koordinator innen hvert område som deltar i fylkesdirektørens ledergruppe. Men koordinatorene er ikke delegert myndighet til å styre over de andre NAV-kontorene i området, og hvert enkelt NAV-kontor rapporterer for statlige oppgaver til fylkesdirektøren.

4.1.2 Ekspertgruppas vurderinger

Gjennomgangen over viser at det lokalt har vokst fram samarbeidsløsninger i områder der det er flere små kommuner. Dette er en prosess som i stor grad er drevet fram av Arbeids- og velferdsetaten for de statlige oppgavene (tjenesteområder), mens kommunene i mindre grad har etablert interkommunalt samarbeid om de kommunale oppgavene. Ekspertgruppa vil understreke at det gjennom samarbeid mellom NAV-kontor, både i form av tjenesteområder og interkommunalt samarbeid, gir bedre forutsetninger til å løse oppgavene. Samarbeidende kontor vil som hovedregel ha mer kompetanse og bredere fagmiljøer som gjør det mer attraktivt å arbeide i arbeids- og velferdsforvaltningen. Samtidig vil det kunne gi en bedre utnyttelse av ressursene i kontorer med tre eller færre statlige ansatte som har blitt skjermet i omstillingsperioden. Brukeren skal fortsatt få tjenester fra sitt lokale NAV-kontor og den enkelte kommune beholder arbeidsplassene. Geografisk vil samarbeidet dekke mer naturlige arbeidsmarkesområder og dermed gi bedre forutsetninger for god arbeidsformidling. Gjennom samarbeid over kommunegrensene kan også problemer knyttet til habilitet i små kommuner reduseres.

Ekspertgruppa ønsker at en modell basert på tjenesteområder og interkommunalt samarbeid blir hovedmodellen som benyttes i områder med små kommuner og lite befolkningsunderlag. For å sikre at taushetsplikt ikke medfører et problem for samarbeid mellom kommune og stat om felles brukere, bør samarbeidet organiseres som et NAV-kontor mellom det interkommunale organet/vertskommunen og Arbeids- og velferdsetaten, jf. § 16 i arbeids- og velferdsforvaltningsloven om behandling av personopplysninger.

En organisering i tjenesteområder kan gi muligheter for større grad av desentralisering av oppgaver i Arbeids- og velferdsetaten, jf. drøfting i kapittel 6.

4.2 Ressursfordelingen i Arbeids- og velferdsetaten

Da Arbeids- og velferdsetaten ble etablert i 1. juli 2006 ble de tidligere ressursfordelingsmodellen fra trygdeetaten og Aetat videreført som grunnlag for fordeling av driftsmidler til fylkene. Det er fremdeles disse modellene som benyttes for fordeling av midler til fylkene. For fordeling av ressurser internt i fylket til NAV-kontorene og forvaltningsenhetene har de enkelte fylkeskontorene sine egne modeller, men mange fylkeskontor tar utgangspunkt i modellen for fordeling til fylkene.

Under er det redegjort for fordelingen av midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til fylkene i 2010.

Ressursfordelingsmodellen i tidligere Aetat

I 2010 er det fordelt rundt 1,6 milliarder kroner etter tidligere "Aetat" sin ressursfordelingsmodell. I modellen er Arbeids- og velferdsetatens brukere delt inn i grupper: Ordinære arbeidssøkere, arbeidssøkere fra ikke OECD-land og yrkeshemmede. Hver gruppe er tildelt sin vekt ut fra beregnet ressursbruk. Beregnet ressursbruk baserer seg på ressursbruksundersøkelser ved Aetats lokale kontorer. Arbeidsmarkedstallene tas ut senest mulig i året før tildelingen. Tildelingen i modellen er basert på antall årsverk multiplisert med en årsverkssats. Årsverkssatsen består av en lønnskomponent, en eiendomskomponent og en komponent til øvrige kostnader (kontorekvisita, reiser med mer). Fylker med antatt høyere reisekostnader får en noe høyere sats.

Ressursfordelingsmodellen i tidligere trygdeetaten

I 2010 er det fordelt rundt 3,2 milliarder kroner etter fordelingsmodellen til tidligere trygdeetaten. Statistikk tallene som brukes i modellen tas ut per 1. januar i året før tildeling. Hovedkomponentene i modellen er:

- Befolkning: Denne komponenten utgjør 46 prosent av modellen og består av to delelementer: folkemengde (utgjør 45 prosent) og antall utenlandsfødte (utgjør 1 prosent).
- Basisbeløp: Denne komponenten utgjør 16 prosent av modellen og består av to delelementer: 1) Reiser som tar utgangspunkt i antall reisekilometer fra hvert lokalkontor til fylkeskontoret (utgjør 4 prosent) og 2) basisbeløp på 500.000 kroner til hvert lokalkontor og 4 millioner til hvert fylkeskontor. Denne komponenten skal kompensere for smådriftsulemper.
- Stønadmottakere og saksproduksjon: Denne komponenten utgjør 38 prosent av modellen og består av to del elementer: 1) Stønadmottakere, antall per 1. januar året før tildelingen (utgjør 8 prosent) og 2) saksproduksjon som tar utgangspunkt i samlet saksproduksjon i året før tildeling. Hver sakstype er i den forbindelse vektet etter estimert ressursbruk.

Øremerkede bevilgninger

I tillegg til bevilgninger i nevnte modeller tildeles fylkene midler til arbeidslivssentrene (273 millioner i 2010) og til øremerkede tiltak. De øremerkede midlene utgjorde 126 millioner kroner i 2010.

4.2.1 Ekspertgruppas vurderinger

Etter ekspertgruppas vurderinger er det særlig bruken av kriteriesettet fra trygdeetaten som er problematisk. Dette skyldes at en stor andel av ressursene fordeles på bakgrunn av folkemengde og antall stønadmottakere. Dermed reflekterer ikke modellen i tilstrekkelig grad at oppgaver under alderspensjon er flyttet ut av fylkeslinjen og at andre oppgaver, som pasienttransport og frikort, med et stort innslag av eldre brukere er overført til de regionale helseforetakene og Helsedirektoratet/

Helseøkonomiforvaltningen. Videre har Arbeids- og velferdsetaten hatt høye restanser på viktige ytelsesområder i både Oslo og Hordaland gjennom store deler av reformperioden, og etaten har ikke kunnet trekke ut ressurser fra NAV-kontorene og forvaltningsenheten til å etablere en kundesenterløsning for Oslo og Akershus. Disse forholdene – utflytting av oppgaver fra fylkeslinjen og svakheter i måloppnåelse og / eller gjennomføringsevne i store fylker – gjør at det er viktig med en gjennomgang av kriteriene for fordeling av ressurser til fylkene og videre til kontorene. I innspillene til ekspertgruppa fra referansegruppa har det også vært stor grad enighet om at dagens modell for ressursfordeling ikke fungerer godt nok.

På bakgrunn av dette anbefaler gruppa at det utarbeides nytt kriteriesett for fordeling av ressurser til fylkene.

5 Mulige endringer i brukergrensesnittet: En dør eller flere kanaler til arbeids- og velferdsforvaltningen?

5.1 Innledning

Som vist i kapittel 2, er det betydelig etterspørsel etter arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester. Brukerne opplever til dels lange svartider og mange får ikke tilfredsstillende svar på sine spørsmål. Det er stort press mot NAV-kontorene som må besvare en rekke henvendelser fra brukerne og motta og videresende store mengder post etter rutiner som medfører unødvendig lang saksbehandlingstid på en del stønadsområder. Samlet sett kan dette føre til at brukere ikke får den nødvendige veiledning og oppfølging av kontoret.

I dette kapitlet diskuteres alternative måter å organisere grensesnittet mellom brukerne og NAV-kontoret på. Det er særlig to alternativer som er aktuelle, telefon og interaktive selvbetjeningsløsninger.

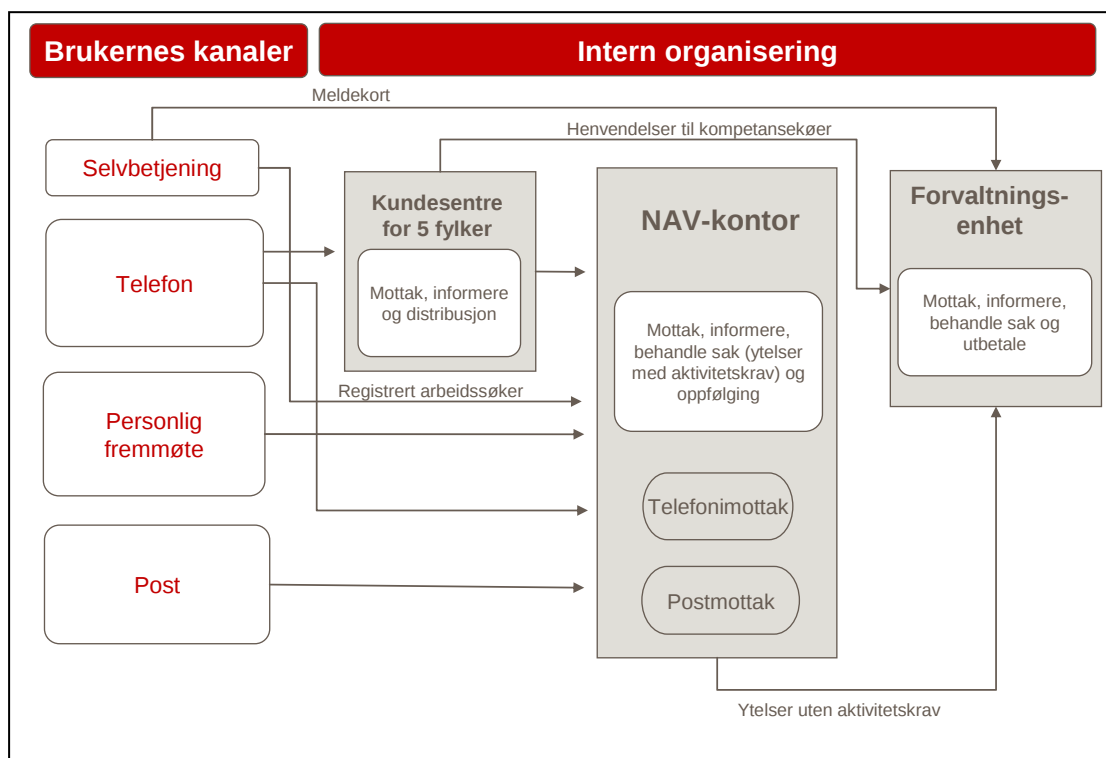
Arbeids- og velferdsetaten har iverksatt en pilot for skanning av innkomne krav fra brukerne. Løsningen skal etter planen tas i bruk i alle fylker fra 4. kvartal 2010, jf. kapittel 7 delrapport 1. Med dette tiltaket vil etaten redusere omfanget av manuell posthåndtering i mottaksfunksjonene i NAV-kontorene, og krav om ytelser uten aktivitetskrav vil etter skanning gå direkte til forvaltningsenhetene for behandling. Gruppen legger dermed til grunn at tiltaket vil løse viktige hovedutfordringer i hovedprosess 1 motta bestilling og beslutte behandling, og at tiltaket samtidig vil frigjøre tid i NAV-kontorene til mer oppfølging brukerne.

I fortsettelsen gis først en beskrivelse av dagens organisering av brukergrensesnittet. Deretter drøfter gruppa hvordan brukergrensesnittet kan videreutvikles.

5.2 Organiseringen av dagens brukergrensesnitt (HP 1 og HP 2)

Det er redegjort for organiseringen av brukergrensesnittet i hovedarbeidsprosess 1 motta bestilling og beslutte behandling og hovedarbeidsprosess 2 informere i kapittel 6 i delrapport 1.

Figur 5.1 viser dagens brukergrensesnitt og den interne organiseringen av oppgavene som følger av brukergrensesnittet. I figuren er telefonimottakene plassert under NAV-kontoret. I de fylkene som har telefonimottak, er disse i hovedsak knyttet til NAV-kontor eller forvaltningsenheter.



Figur 5.1: Dagens brukergrensesnitt og intern organisering

5.2.1 Hovedarbeidsprosess 1 motta bestilling og beslutte behandling

Denne hovedarbeidsprosessen omfatter mottak av henvendelser fra brukere, arbeidsgivere eller samhandlere, ved fysisk oppmøte i NAV-kontor eller henvendelser til Arbeids- og velferdsetaten via andre kanaler, som for eksempel e-post, selvbetjeningsløsninger og telefon. Videre dekker prosessen registrering av generell informasjon og saksrelatert informasjon, avklaring av hva som er brukers behov, videresending av post og dokumentasjon og overføring av sak eller informasjon for videre behandling til riktig enhet.

Etter dagens organisering av Arbeids- og velferdsetaten og statlige oppgaver i NAV-kontorene, utføres hovedarbeidsprosess 1 motta bestilling og beslutte behandling av NAV-kontorene, forvaltningsenhetene, kundesentrene og gjennom selvbetjeningsløsninger på nav.no. NAV-kontoret har ansvaret for de statlige oppgavene i denne hovedarbeidsprosessen dersom brukeren henvender seg per post eller ved personlig fremmøte. På tilsvarende måte har NAV-kontoret ansvaret for henvendelser fra brukerne per post eller personlig fremmøte knyttet til de kommunale tjenestene.

Dersom bruker henvender seg til Arbeids- og velferdsetaten på telefon, har kundesenteret eller telefonimottaket ansvaret for alle oppgaver i denne hovedarbeidsprosessen. Kundesenter avslutter saken dersom bruker har fått svar på forespørselen per telefon. Dersom forespørselen ikke kan løses av kundesenteret, registreres den i aktuelt fagsystem før den videresendes til NAV-kontoret, eventuelt annen enhet.

Selvbetjeningsløsninger

Selvbetjeningsløsninger, der brukerne selv legger inn opplysninger som overføres til et saksbehandlingssystem eller får tilgang til opplysninger om egen sak fra et saksbehandlingssystem, er en alternativ kanal til personlig fremmøte i NAV-kontoret for hovedarbeidsprosess 1. Som påpekt i delrapport 1 har Arbeids- og velferdsetaten kun slike løsninger for arbeidsmarked og alderspensjon.

Dagens selvbetjeningsløsninger

På arbeidsområdet kan arbeidsledige og brukere med arbeidsavklaringspenger selv registrere CV-opplysninger og jobbønske gjennom bruk av selvbetjeningsløsninger på nav.no. Videre kan CV-opplysninger og jobbønske gjøres tilgjengelig for arbeidsgivere i Arbeids- og velferdsetatens arbeidssøkerbase. 7 av 10 av arbeidssøkere registrerer selv egne kompetanseopplysninger. I tillegg kan mottakere av dagpenger og arbeidsavklaringspenger sende inn elektroniske meldekort. Arbeidsgivere kan også registrere ledige stillinger i Arbeids- og velferdsetatens stillingsbase gjennom bruk av selvbetjeningsløsninger på nav.no. Videre sørger etaten for at alle stillinger som er utlyst i media og lignende, blir lagt inn i stillingsbasen.

På pensjonsområdet kan brukeren søke alderspensjon elektronisk gjennom selvbetjeningsløsningen "Din pensjon" på nav.no. Samtidig dekker din pensjon omfattende informasjon knyttet opptjening, uttak og regulering av alderspensjon. Det er dermed lagt til rette for at brukerne gjennom din pensjon får tilgang til nødvendig informasjon om de forhold som bruker må ta stilling til før eventuell søknad om alderspensjon. 7 av 10 brukere som har mulighet for uttak av fleksibel alderspensjon har fremmet krav gjennom selvbetjeningsløsningen.

Skanning

Arbeids- og velferdsetaten har iverksatt en pilot for skanning av fagpost. Løsningen skal etter planen iverksettes i løpet av 4. kvartal 2010. Dette innebærer at all statlig fagpost vil gå til et felles postmottak. Deretter blir posten skannet og saken tilgjengeliggjøres elektronisk hos den enhet som skal behandle saken. Dette innebærer blant annet at alle krav om ytelser uten aktivitetskrav vil gå direkte fra sentralt postmottak / skanning til forvaltningsenhetene. Som en del av denne løsningen er det også utarbeidet forbedret støtte til bruker for utfylling av kravskjema. Dette for å sikre at kravet har nødvendige dokumentasjon som vedlegg. Etter skanning vil status i saken bli tilgjengelig elektronisk på tvers av enheter gjennom Gosys (IKT-løsning for å håndtere henvendelser, saker og oppgaver på tvers av NAV-kontor, forvaltningsenheter og kundesentre).

5.2.2 Hovedarbeidsprosess 2 informere

Denne hovedarbeidsprosessen dekker mottak og behandling av informasjonshenvendelser som for eksempel informasjon om vilkårene for rett til en yttelse, eller hva som er fremgangsmåten for å melde seg som arbeidssøker. Hovedarbeidsprosess 2 informere utføres av NAV-kontoret, kundesenter eller andre enheter (forvaltningsenhet, hjelpemiddelsentral, pensjonsenhet) som får en informasjonshenvendelse.

Arbeids- og velferdsetaten har fem kundesentre. Disse er egne enheter som håndterer telefonhenvendelser fra brukere i fem fylker. Kundesentrenes viktigste oppgaver er å gi generell informasjon om etatens tjenester og ytelser. Dette omfatter svar på saksspesifikke henvendelser, gi bruker status i sak, veiledning på nav.no, herunder hvordan finne informasjon og hvordan bruke selvbetjeningsløsningene og gi brukerne timeavtaler hos saksbehandlere. Kundesentrene har vært organisert etter en generalistmodell siden det første sentret ble etablert i trygdeetaten i 2002.

I de øvrige fylkene er det telefonimottak. Noen av disse er organisert desentralt, men andre har sterkere innsalg av sentral organisering etter kundesenterprinsipper. Forvaltningsenheter er organisert med kompetansekøer som er 2. linjetjeneste på telefon for ytelsesområdene i fylkene.

Henvendelser på telefon

Dersom brukeren henvender seg på telefon til Arbeids- og velferdsetaten, besvares henvendelsen av kundesenter dersom det aktuelle NAV-kontoret er knyttet til dette. Kundesenteret besvarer henvendelser fra brukere om status i sak, gir generell informasjon om etatens tjenester og ytelser, tilsvarende som NAV-kontoret dersom bruker tar kontakt ved personlig oppmøte. Dersom henvendelsen ikke kan løses av kundesenter, blir forespørselen registrert og videresendt til for eksempel NAV-kontor eller forvaltningsenhet som skal kontakte bruker tilbake.

En kartlegging av antall telefonsamtaler i arbeids- og velferdsforvaltningens førstelinje, gir et estimat på totalt 12,2 millioner samtaler per år. 9,5 millioner eller 78 prosent av samtalene kommer til kundesentrene eller telefonimottakene i fylkene. De fleste henvendelsene over telefon fra brukerne er knyttet til generell informasjon og veiledning om tjenester og ytelser, status i sak og utbetaling av stønad.

I fylker som har kundesenter, fungerer disse som sentralbord for kommunale telefoner til NAV-kontorene. To kommuner i Hedmark deltar i et forsøk hvor kundesenteret også gir opplysninger om kommunale tjenester på individnivå, jf. kapittel 5 i delrapport 1.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i en undersøkelse fra 2009 kartlagt henvendelsene over telefon til de fem kundesenterfylkene. Undersøkelsen omfatter hvordan samtalene blir håndtert, hva de gjelder og hvor og hvordan telefoner settes videre til 2. linje, i hovedsak NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Det fremgår at undersøkelsen at 85 prosent av henvendelsene er av faglig karakter og 15 prosent er administrative henvendelser. Mesteparten av de administrative henvendelsene til kundesentrene er henvendelser til sentralbord. 73 prosent av de faglige henvendelsene gjelder generell informasjon og veiledning, status i sak og utbetalingsopplysninger.

25 prosent av alle faglige samtaler settes videre til NAV-kontorene. Av disse utgjør kommunale henvendelser 43 prosent. Nest største kategori er knyttet til oppfølging, dvs. hovedarbeidsprosess 5, bistå og følge opp for arbeid og aktivitet, med 32 prosent. Dette er henvendelser som kundesentrene ikke skal besvare i henhold til dagens tjenesteinnhold og gjeldende arbeidsdeling.

13 prosent av de faglige henvendelsene sendes videre til forvaltningsenhetene. Sammensetningen av de faglige henvendelsene som settes videre til forvaltningsenhetene er svært annerledes enn de som settes til NAV-kontorene. Status i sak er største kategori med 43 prosent. Deretter kommer utbetalingsopplysninger med 33 prosent og generell informasjon og veiledning med 16 prosent. Dette er kategorier som kundesentrene i utgangspunktet skal kunne svare på. Det kan være mange grunner til at dette ikke skjer, for eksempel mangelfull informasjon i fagsystemene, kompliserte spørsmål fra bruker osv. Samtidig viser dette potensialet for at flere henvendelser enn i dag kan bli løst og avsluttet i kundesenteret.

5.3 Utfordringer ved dagens løsninger

5.3.1 Hovedarbeidsprosess 1

Aktivitetene i hovedarbeidsprosess 1 motta bestilling og beslutte behandling utføres i mottaksfunksjonen i NAV-kontorene. Til tross for stor ressursbruk er det fortsatt utfordringer i håndteringen av denne prosessen i NAV-kontorene og i forlengelsen av prosessen, det vil si i samhandlingen mellom kontor og forvaltningsenhet.

Hovedutfordringen i denne hovedarbeidsprosessen er at brukerne opplever unødvendig lang samlet saksbehandlingstid for ytelser uten aktivitetskrav. Dette er en konsekvens av dagens postgang mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Dagens interne postgang har en lite hensiktsmessig organisering ved at alle krav om ytelser, uavhengig av om det er ytelser med aktivitetskrav eller ikke, går gjennom NAV-kontorene.

NAV-kontorene må manuelt håndtere store mengder krav om ytelser som kommer inn per post eller leveres gjennom personlig fremmøte i kontorene. Når et krav om ytelse uten aktivitetskrav kommer inn per post, skal det registreres og videresendes til en forvaltningsenhet for behandling. Dersom et krav om en ytelse uten aktivitetskrav leveres gjennom frammmøte i NAV-kontoret, skal kontoret kvalitetssikre dokumentasjon til saken. Disse forholdene gjør at NAV-kontorene binder opp store ressurser på å motta, registrere, eventuelt kvalitetssikre dokumentasjon og videresende saker til andre enheter. Med andre løsninger for å håndtere post, kunne NAV-kontorene benyttet mer ressurser på oppfølging av brukerne. For brukerne fører dagens rutiner til en forlengelse av saksgangen.

Videre har NAV-kontorene vesentlige utfordringer knyttet til etterlevelsen av rutinene i denne hovedarbeidsprosessen. Eksempler på dette er at saker er blitt oversendt til forvaltning uten tilfredsstillende kvalitetssikring i NAV-kontoret, saker går i loop mellom enheter eller at dokumenter er blitt borte. Arbeids- og velferdsetaten har imidlertid ikke statistikk over denne type hendelser.

I tillegg oppstår det tilfeller av kompetanseutfordringer i mottaksfunksjonene i NAV-kontorene. Disse er ofte knyttet til avklaring av behov, spørsmål om ytelser og utfylling av kravskjema på familieområdet. NAV-kontoret må i praksis ha dybdekompetanse for å kunne gi tilfredsstillende svar. Dersom tilfredsstillende svar ikke kan gis i mottakene, må det avtales med bruker at en medarbeider i kontoret,

eller en medarbeider i en annen enhet, ringer tilbake til bruker. Alternativt at det avtales et eget møte om saken. Problemet er dermed at bruker ikke har fått svar og at det tar tid før NAV-kontoret får avsluttet saken. Videre oppstår det situasjoner der NAV-kontoret ikke ringer raskt nok tilbake og bruker må purre for å få svar. Flere NAV-kontor med denne type utfordringer har startet med faste informasjonsmøter for utvalgte ytelsesområder, og da primært på familieområdet.

Dagens rutiner for intern postgang må sees i sammenheng med mangel på selvbetjeningsløsninger og at det nesten ikke foretas skanning av innkomne krav om ytelser (unntakene er barnebidrag og alderspensjon).

5.3.2 Hovedarbeidsprosess 2

Det fremgår i delrapport 1 at tilgjengeligheten til arbeids- og velferdsforvaltningen per telefon er best for brukerne i fylker med kundesentre. Selv om tilgjengeligheten per telefon er blitt bedre i løpet av reformperioden, er det fortsatt mange brukere som enten opplever lange ventetider eller at de ikke får tilfredsstillende svar. Brukerne gir gjennom brukerundersøkelsene tilbakemeldinger om at de ikke er fornøyd med tilgjengeligheten på telefon. Samtidig er det mange telefonsamtaler som settes videre fra kundesentrene og telefonimottakene til andre enheter.

Arbeids- og velferdsetaten har ingen enhetlig organisering av brukergrensesnittet på telefoniområdet. Etaten har kundesentre for fem fylker, mens de øvrige fylkene har telefonimottak. Mange av telefonimottakene er etter hvert organisert i tråd med kundesenterprinsipper, mens for eksempel Oslo og Akershus fortsatt har stor grad av desentraliserte telefonimottak, jf. kapittel 5 i delrapport 1. Videre er det ikke satt nasjonale standarder for organisering av kompetansekrav i for eksempel forvaltningsenheter.

En generalistmodell har ligget til grunn for organiseringen av kundesentrene frem i dag, selv om tjenesteinnholdet, og dermed bredden i kompetansekravene, er utvidet etter at NAV-reformen ble iverksatt. Utvidet tjenesteinnhold innebærer at nye områder er blitt overført til kundesentrene, ikke at tjenesteinnholdet forutsetter mer dybdekompetanse på det enkelte fagområde.

Generalistmodellen i dagens kundesentre gir ikke medarbeiderne grunnlag til å kunne gi brukerne råd eller veiledning, som en vil kunne oppnå gjennom en modell med spesialisering. Det er således grunn til å vurdere om det er behov for større grad av dybdekompetanse i kundesentrene og at medarbeiderne tilegner seg dypere kunnskap om tjenestene innen visse fagområder. Økt dybdekompetanse i kundesentrene vil kunne bidra til en høyere avslutningsgrad enn hva som er tilfelle i dag, da medarbeiderne vil kunne svare på flere og mer kompliserte spørsmål enn det de kan med dagens breddekompetanse.

Mange av telefonimottakene er organisert etter kundesenterprinsipper. Dette innebærer tilsvarende tjenesteinnhold og kompetanseprofil som for de fem opprinnelige kundesentrene. På tilsvarende måte er også de mer desentraliserte telefonimottakene organisert med breddekompetanse i første møte med bruker.

Kompetansekøene i forvaltningsenhetene er oppdelt i åtte til tolv kompetanseområder og er således ikke identisk i alle fylker. Til tross for visse ulikheter, er imidlertid tilgjengeligheten til dybde- og spesialistkompetanse i 2. linje på telefoni over tid blitt vesentlig forbedret gjennom etableringen av kompetansekøer. Dette gjør at mange telefoner settes videre fra kundesentrene og telefonimottakene til kompetansekøene i forvaltningsenhetene. Dermed får ikke bruker løst sin henvendelse i første møte med Arbeids- og velferdsetaten. I tillegg er konsekvensen for etaten at det brukes gradvis mer ressurser i forvaltningsenhetene på å håndtere telefoner fra brukerne.

Arbeids- og velferdsetaten har på pensjonsområdet valgt en annen organisering for mottak av telefonhenvendelser. For å kunne gi tilfredsstillende informasjon, råd og veiledning til brukere som kan gå av med alderspensjon etter nytt regelverk fra 1. januar 2011, har etaten spesialisert telefonitjenestene for alderspensjon. Begrunnelsen for spesialiseringen er komplekst regelverk og sentralisering av hovedarbeidsprosess 3 behandle sak for alderspensjon til pensjonsenheter.

Når det gjelder henvendelser over telefon fra brukere av kommunale tjenester i NAV-kontoret, blir disse håndtert av det enkelte kontor. Dagens lovgivning hindrer at opplysninger fra den kommunale delen av NAV-kontoret gjøres tilgjengelig for personer utenfor kontoret. To kommuner i Hedmark deltar imidlertid i et forsøk hvor kundesenteret også gir opplysninger om kommunale tjenester på individnivå.

5.4 Framtidige løsninger

Det er to ytterpunkter for å organisere oppgavene som følger av brukergrensesnittet: Alle brukerhenvendelser eller innsending av krav mv. går gjennom NAV-kontorene som eventuelt videresender henvendelser eller saker til andre enheter, eller at brukernes valg av kanal er bestemmende for hvilken enhet som svarer på henvendelsen eller behandler saken. Dagens organisering av brukergrensesnittet bygger på elementer fra den første løsningen, supplert med kundesentre i noen fylker og selvbetjeningsløsninger for arbeidsmarked og alderspensjon.

I en organisering der alle brukere og saker går gjennom NAV-kontorene, er det kontorene som har ansvaret for og i hovedsak håndterer både hovedarbeidsprosess 1 og 2. Dette innebærer at det er kontoret – uavhengig av hvilke kanaler brukerne velger som inngang for sine saker eller henvendelser – som gir informasjon, avklaring av hva som er brukers behov, håndterer post eller andre typer henvendelser, kvalitetssikrer og videresender dokumentasjon fra både personlig fremmøte og selvbetjeningsløsninger til videre behandling i riktig enhet. Samtidig er det kontoret som dels svarer og koordinerer mottak og behandling av informasjonshenvendelser.

En alternativ måte å organisere brukergrensesnittet på er å ta utgangspunkt i at arbeids- og velferdsforvaltningen har svært differensierte brukergrupper og brukerne har ulike behov. Innenfor de muligheter og begrensninger som foreligger, kan dette gjenspeiles i organiseringen av brukergrensesnittet og mulighetene for å bruke ulike kanaler som inngang til en rekke tjenester. Poenget er at brukernes valg av kanal styres av det behov vedkommende har for bistand, og at det bak hver kanal finnes

nødvendig kompetanse til å gi tilfredsstillende svar eller løsninger som sikrer at saken går direkte til den enhet som ansvar og kompetanse til å behandle og avslutte saken.

Ved at flere kanaler er tatt i bruk, og at det bak hver kanal er nødvendig kompetanse, blir oppgaveløsningen flyttet nærmere bruker. Det legges dermed til rette for å løse henvendelsen, eller behandle og avslutte saken, i første møte med bruker.

Samtidig er det viktig å presisere at Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for tjenester og ytelser innenfor både trygde- og arbeidsmarkedspolitikken som krever omfattende samhandling med bruker, blant annet knyttet til behovs- og arbeidsevnevurderinger, utarbeidelse av planer og iverksetting av tiltak. Dette er oppgaver som langt på vei forutsetter en fysisk nærhet mellom bruker og medarbeider i NAV-kontoret, og som best vil bli håndtert i kontorene.

5.4.1 Tiltak på kort sikt

Etter planen blir skanning av fagpost iverksatt for alle fylker i løpet av 4. kvartal 2010. Innføring av skanning vil føre til redusert omfang av manuell posthåndtering i NAV-kontorene. Dermed blir krav om ytelser uten aktivitetskrav sendt direkte fra bruker til postmottak/skanning og videre til forvaltningsenhetene for behandling. Dette gjør at skanning vil bidra til å løse viktige utfordringer i hovedarbeidsprosess 1 motta bestilling og beslutte behandling. Samtidig vil skanning bidra til å tilgjengeliggjøre informasjon om sak på tvers av forvaltningsenhet, NAV-kontor og kundesenter, og det blir frigjort mer tid til oppfølging i NAV-kontorene.

Når det gjelder hovedarbeidsprosess 2 informere, kan det på kort sikt iverksettes videreutvikling av telefoniområdet. En slik utvikling vil innebære at det etableres kundesenter for alle fylker og at det skjer en spesialisering der kundesentrene utvikler dybdekompetanse på utvalgte områder. Kundesenter for alle fylker vil innebære lik tilgjengelighet til telefonitjenester for brukerne i alle fylker. En spesialisering innebærer at tjenesteinnholdet i kundesentrene utvides til også å omfatte råd og veiledning til bruker. Områder der det vil være naturlig med økt dybdekompetanse i kundesentrene er i første rekke på familieområdet, herunder store og til dels krevende områder som foreldrepenger og barnebidrag. Siden det ikke er knyttet aktivitetskrav til ytelsene, er det grunn til å forvente at mange brukerne vil foretrekke bruk av telefon fremfor frammøte i kontorene. I tillegg har NAV-kontorene begrenset dybdekompetanse på ytelser uten aktivitetskrav.

Spesialisering av telefoni som kanal, har ikke bare fordeler for brukerne, men også for Arbeids- og velferdsetaten. De viktigste fordelene er at færre brukere møter opp med spørsmål om familiesaker og færre henvendelser vil havne i kompetansekøene hos forvaltningsenhetene eller NAV-kontorene. Ved å gi et tilbud til brukerne gjennom andre kanaler, som da vil få dekket sine henvendelser på en tilfredsstillende måte uten å møte opp på kontorene, vil NAV-kontoret kunne gi økt prioritet til oppfølging av brukere i forhold til aktivitet og arbeid.

Dersom en kommune ønsker at Arbeids- og velferdsetatens kundesentre skal håndtere henvendelser på telefon fra brukere av kommunale tjenester i NAV-kontoret, vil dette

kreve endringer i dagens lovgivning, jf. at opplysninger fra den kommunale delen av NAV-kontoret kun er tilgjengelig for medarbeidere i kontoret. Det blir imidlertid en gjennomgang av dette punktet i forbindelse med evalueringen av forsøk i to kommuner i Hedmark, jf. kapittel 4.2.

5.4.2 Tiltak på lengre sikt

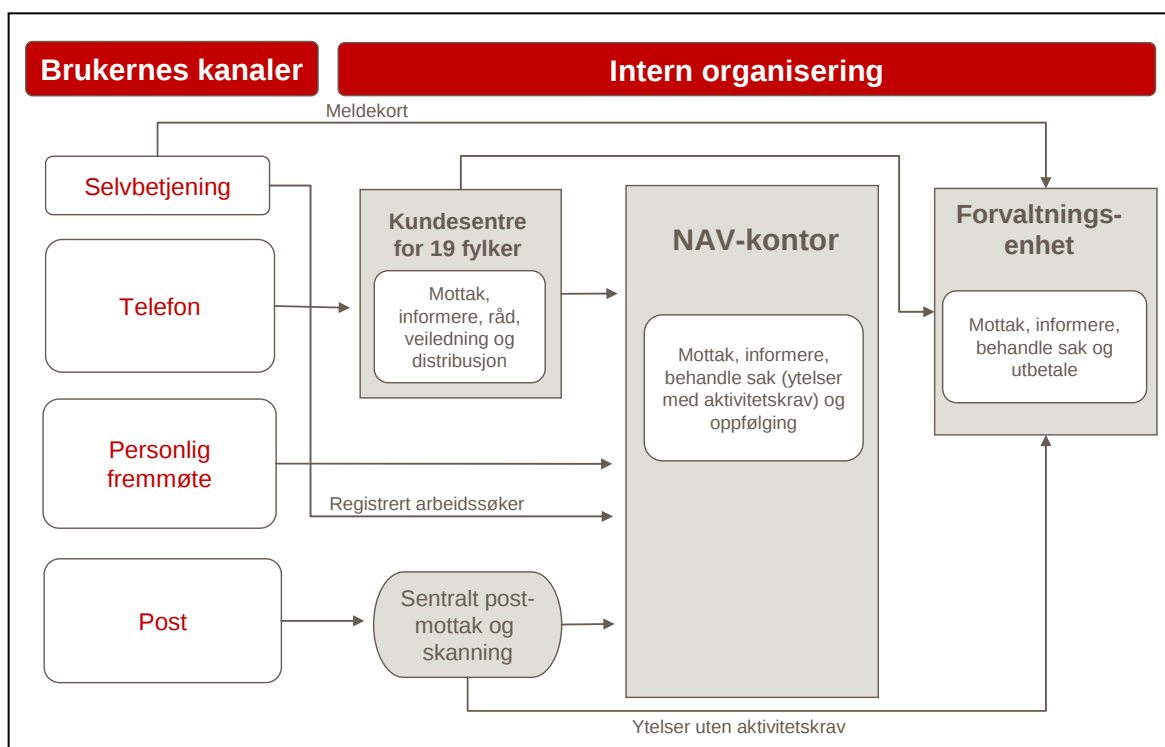
Interaktive selvbetjeningsløsninger er en effektiv kanal for brukerne til enklere tjenester, herunder innlevering av krav om ytelser. Arbeids- og velferdsetaten har begrensninger i mulighetene for å utvikle nye interaktive selvbetjeningsløsninger. Det er behov for omfattende IKT-modernisering av etatens saksbehandlingssystemer før det kan utvikles nye interaktive selvbetjeningsløsninger. Dette innebærer at utvikling og driftsetting av nye selvbetjeningsløsninger ligger noen år frem i tid.

Samtidig vil både nye selvbetjeningsløsninger, og til en viss grad skanning av innkomne krav, ha konsekvenser for brukergrensesnittet. Den største konsekvensen er at flere vil be om bistand over telefon for å komme videre i bruken av en selvbetjeningsløsning, eller for å fylle ut søknadsskjema korrekt og sørge for at saken er tilstrekkelig dokumentert med nødvendige vedlegg.

I takt med moderniseringen av IKT-løsningene kan gradvis flere løsninger koples sammen, i hovedsak langs aksene telefon, interaktive selvbetjeningsløsninger og nye systembehandlingsløsninger som gjør det mulig med enklere saksbehandling over telefon. Dermed vil kundesentrene i praksis kunne fungere som multikanalkontaktsenter, det vil si at de ulike kanalene er integrert slik at brukerne får betjening på tvers av kanaler og at informasjon gitt i en kanal er tilgjengelig i andre kanaler. Slike løsninger forutsetter imidlertid en modernisering av IKT-løsningene og ligger derfor noen år frem i tid.

5.5 Ekspertgruppas vurderinger

Ekspertgruppa vil påpeke at erfaringer fra driften av Arbeids- og velferdsetaten viser at en vesentlig del av henvendelsene fra brukerne går utenom NAV-kontorene. Det store volumet av henvendelser på telefon til kundesentrene og telefonimottakene og bruken av selvbetjeningsløsningene for alderspensjon og arbeidsmarked, viser at det er flere reelle kanaler til Arbeids- og velferdsetaten. Samtidig vil gruppa understreke at det er gode muligheter for å videreutvikle både telefonitjenester og selvbetjeningsløsninger. Disse forholdene tilsier at store volumer av brukerhenvendelser bør gå utenom NAV-kontorene.



Figur 5.2: Endret brukergrensesnittet og endringer i intern organisering etter anbefalte tiltak på kort sikt

Basert på utfordringene i hovedarbeidsprosess 1 og 2, mener ekspertgruppa at telefontområdet må styrkes på kort sikt. Det bør derfor etableres reelle kundesentre for alle fylker og utvikles mer dybdekompetanse i kundesentrene. Dermed blir det lik tilgjengelighet til telefonitjenester for brukerne i alle fylkene og tjenesteinnholdet i kundesentrene utvides til også å omfatte råd og veiledning til brukerne. Etter ekspertgruppas vurdering er det særlig på familieområdet at spesialisering av telefonitjenestene vil gi store effekter. De viktigste effektene vil være at flere samtaler kan avsluttes i første møte med brukeren og at færre vil møte opp i NAV-kontoret med spørsmål om familiesaker. Det kan dermed frigjøres tid i NAV-kontoret og mer ressurser kan benyttes til oppfølging av brukere som mottar ytelser med aktivitetskrav. Samtidig mener ekspertgruppa at NAV-kontorene ved behov bør arrangere egne informasjonsmøter for brukerne om utvalgte ytelsesområder, og da særlig innen familieområdet.

Innføring av skanning vil føre til redusert omfang av manuell posthåndtering i mottaksfunksjonene i NAV-kontorene og krav om ytelser uten aktivitetskrav vil gå direkte til forvaltningsenhetene for behandling. Etter ekspertgruppas vurderinger vil planer om iverksetting av skanning fra 4. kvartal 2010, bidra til å løse viktige utfordringer i hovedarbeidsprosess 1 motta bestilling og beslutte behandling. Samtidig vil tiltaket bidra til å tilgjengeliggjøre informasjon om sak på tvers av forvaltningsenhet, NAV-kontor og kundesenter, og det blir frigjort mer tid til oppfølging i NAV-kontorene. Gruppa vil derfor understreke viktigheten av at løsningen blir realisert.

På lengre sikt mener ekspertgruppa at Arbeids- og velferdsetaten gradvis må bygge ut interaktive selvbetjeningsløsninger. På dette feltet har etaten løsninger for alderspensjon og arbeidsmarked. Flere selvbetjeningsløsninger forutsetter betydelige investeringer i nye IKT-systemer, herunder en omfattende modernisering av dagens saksbehandlingssystemer.

Etter ekspertgruppas vurderinger vil innføring av interaktive selvbetjeningsløsninger på familieområdet føre til store endringer i brukeratferd. Viktigste kanal for brukerne blir selvbetjeningsløsninger for utfylling og innsending av krav om ytelser, og kravene vil gå direkte til en forvaltningsenhet for behandling. Samtidig vil behovet for informasjon og veiledning i stor grad bli ivaretatt gjennom spesialiserte telefonitjenester.

På tilsvarende måte vil nye selvbetjeningsløsninger for ytelser med aktivitetskrav føre til at krav om ytelser kan fylles ut og sendes inn gjennom internettbaserte løsninger. Samtidig må brukerne fortsatt til NAV-kontoret for behovs- og arbeidsevnevurderinger, utarbeidelse av planer og iverksetting av tiltak, samt videre oppfølging. Hovedoppgaven for NAV-kontorene blir dermed veiledning og oppfølging av brukere med en krevende livssituasjon og/eller utfordringer på arbeidsmarkedet. I tillegg vil det fortsatt være brukere på familieområdet som av ulike årsaker vil foretrekke personlig fremmøte for enklere henvendelser og tjenester.

6 Mulige endringer i arbeidsdelingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene

6.1 Innledning

Dette kapitlet beskriver og drøfter mulige endringer for å oppnå bedre arbeidsdeling mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Utgangspunktet for drøftingen er de fem hovedarbeidsprosessene og de seks stønadsområdene som er nærmere omtalt i delrapport 1, kapittel 6. Hovedfokuset her er på arbeidsdelingen knyttet til hovedarbeidsprosess behandle sak (HP 3) og hovedarbeidsprosess utbetale (HP 4).

De seks stønadsområdene som omtales er sykepengen, dagpenger, arbeidsavklaringspenger, uførepensjon, stønad til enslige forsørgere og barnebidrag. I kapitlet drøftes spørsmål om desentralisering, sentralisering og forenkling av oppgaveløsningen på disse områdene, opp mot målene for Arbeids- og velferdsetaten.

Definisjoner

Med *desentralisering* menes flytting av oppgaveløsning og vedtaksmyndighet fra forvaltningsenhetene til NAV-kontorene.

Med *sentralisering* menes flytting av oppgaveløsning og vedtaksmyndighet fra NAV-kontorene til forvaltningsenhetene og/eller fra fylkesvise til regionale/nasjonale forvaltningsenheter.

Forenkling er enten knyttet til endring av rutiner og regelverk eller reduksjon i antall ledd eller enheter i behandlingen av en sak.

Brukernære vilkår er vurderinger av brukerens arbeids- og funksjonsevne, realisme i utførelsesløp, muligheter på lokalt arbeidsmarked, nedsettelse av arbeidsevne pga helsetilstand, prøving av hensiktsmessig medisinsk behandling, samt vilkår for ”ung ufør”⁵

Andre vilkår er vurderinger av alders- og medlemsvilkår i folketrygden, og rett til eventuelle tilleggssytelser (for eksempel yrkesskadefordeler), økonomiske og inntektsmessige forhold som innvirker på rett til og gradering av ytelser, fastsettelse av inntektsgrenser, uføretidspunkt og tidspunkt for iverksettelse av ytelse (virkningstidspunkt).

I vurderingene av ulike løsninger legger gruppa til grunn forslagene som er omtalt i kapittel 5 om organisering av HP 1 motta krav og beslutte behandling og HP 4 informere, inklusive et opplegg med skanning av post. Skanning gir muligheter for

⁵ Et medlem som blir ufør før fylte 26 år, på grunn av en alvorlig varig sykdom, skade eller lyte som er klart dokumentert, får medregnet framtidige pensjonspoeng på minst 3,50 for hvert år (folketrygdloven §§ 3-21)

elektronisk dokumenthåndtering mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter, noe som vil effektivisere saksflyten mellom disse to enhetene, jf. kapittel 5.

6.2 Vurdering av de seks sakstypene

6.2.1 Dagpenger

Forvaltningsenhetene har i dag ansvar for saksbehandlingen, inklusive å motta dokumentasjon for utbetaling (meldekort), fatte og skrive vedtak, og for utbetaling av ytelsene (HP 3 og HP 4), jf. delrapport 1, kapittel 6.

Desentralisering

En desentralisering av oppgaveløsningen for dagpenger innebærer at følgende oppgaver flyttes fra forvaltningsenhetene på fylkesnivå til NAV-kontorene:

- Vurdere vilkårene for og fatte vedtak om dagpenger (HP 3 behandle sak)
- Motta dokumentasjon for utbetaling (meldekort) og iverksette utbetaling av ytelse i tråd med mottatte opplysninger (HP 4 utbetale)

Ekspertgruppas vurdering er at desentralisering kan føre til forenklinger for brukeren fordi en ved en slik løsning kun trenger å forholde seg til en enhet. Det kan videre være enklere for NAV-kontoret å besvare brukerhenvendelser ved at NAV-kontoret vil ha oversikt over hele saksbehandlingsprosessen. For kundesentrene vil en desentralisering av oppgaveløsning derimot komplisere informasjonsoppgaven noe ved at et vesentlig større antall enheter behandler dagpengesaker.

På den andre siden er det flere forhold som taler mot desentralisering av dagpengeområdet:

- Flere saksbehandlings- og utbetalingsoppgaver (forvaltningsoppgaver) vil øke oppgavespenget i NAV-kontoret. I perioder med press på kontorene kan dette føre til mindre fokus på oppfølging av brukerne og å få brukerne over i aktivitet og arbeid.
- Arbeidsledigheten svinger brått og ofte med store lokale variasjoner. NAV-kontorene, særlig de små enhetene, vil ha større problemer med å håndtere disse svingningene enn forvaltningsenhetene. Dette følger av to forhold, for det første ved at svingningene i ledighet er større på lokalt enn på regionalt nivå, og for det andre ved at forvaltningsenhetene gjennomgående har flere ansatte og dermed større muligheter for å omdisponere ressurser enn NAV-kontorene.
- Dagpenger er en ytelse med lav kompleksitet og stort saksvolum. Behandlingen kan i høy grad automatiseres, noe som bør gi stordriftsfordeler.
- Det vil være vanskeligere å ivareta effektivitet i saksbehandlingen på dette området i over 430 NAV-kontor med varierende kapasitet og kompetanse enn i et begrenset antall spesialiserte enheter. Mindre fagmiljøer vil være sårbare på kompetanse- og bemanningssiden ved fravær og ferier.
- Varierende kapasitet og kompetanse tilsier samtidig at det vil bli mer krevende å sikre likebehandling og kvalitet i utbetalingene, sistnevnte som følge av at ansvar for regnskap spres til mange enheter. Ekspertgruppa vektlegger her at

Arbeids- og velferdsetaten allerede har valgt å sentralisere ansvar for regnskap på pensjonsområdet til en nasjonal enhet for å sikre nødvendig kvalitet og effektivitet i utbetaling og regnskap.

- Karakteristika ved dagpengeområdet tilsier at saksbehandlingen bør ivaretas i robuste produksjonsmiljøer av en viss størrelse, slik at det kan sikres en effektiv og driftssikker ytelsesforvaltning. Grappa legger til grunn at bruk av tjenesteområder ikke vil kunne gi produksjonsmiljøer av tilstrekkelig størrelse og robusthet til å kunne ivareta oppgavene på dette området.

Sentralisering

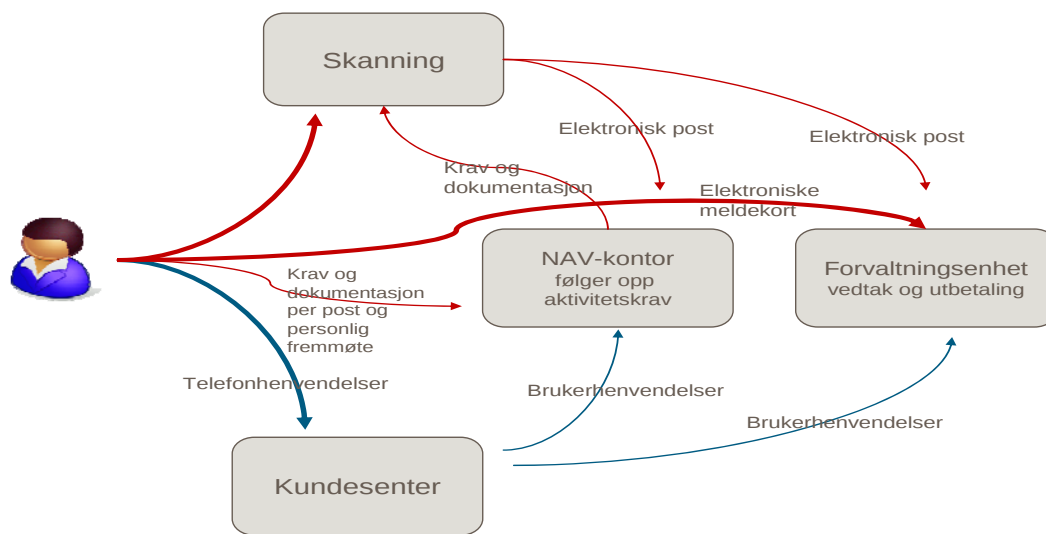
Sentralisering innebærer at saksbehandling og utbetaling (HP 3 og HP 4) legges til færre forvaltningsenheter, eventuelt til en eller noen få nasjonal(e) forvaltningsenhet(er), tilsvarende som for alderspensjonsområdet.

Fordelen med dette er først og fremst større fagmiljø som dermed kan gjøre det enklere å sikre lik praksis og oppnå god kvalitet i saksbehandlingen. Sentralisering vil kreve utvikling av systemstøtte og behov for omfattende flytting av ressurser (i større grad enn ved en desentralisering), nye rutiner og kompetansetiltak av et omfang som vil innebære en ny stor reform for etaten. Etter ekspertgruppas vurdering kan dette være en mulig løsning på lenger sikt. Grappa går imidlertid ikke nærmere inn på en slik løsning her.

Samlet vurdering

En samlet vurdering trekker etter ekspertgruppas syn i retning av at ansvaret for saksbehandlingen, inklusive å motta dokumentasjon for utbetaling (meldekort), fatte og skrive vedtak, og for utbetaling av ytelsene (HP 3 og HP 4), fortsatt bør ligge til forvaltningsenhetene. Grappa legger her vekt på at NAV-kontorene, særlig de små enhetene, vil ha større problemer med å håndtere svingninger i etterspørselen etter dagpenger enn forvaltningsenhetene. Flere saksbehandlings- og utbetalingsoppgaver (forvaltningsoppgaver) vil også øke oppgavespenntet i NAV-kontorene. Det vil bli vanskelig å sikre nødvendig kvalitet i regnskap ved en desentralisering av utbetalingene. I perioder med press på kontorene kan det føre til mindre fokus på oppfølging av brukerne. Grappa viser ellers til at dagpengeordningen har lite innslag av skjønn, og det er vanskelig å se at kunnskap om lokale forhold er nødvendig for å foreta saksbehandling og utbetaling. Grappa legger også vekt på at Arbeids- og velferdsetaten ved dagens oppgavedeling og organisering av ytelsesområdet er måloppnående nasjonalt og har vært det siden april 2009, det vil si at 80 prosent av sakene er anvist til utbetaling innen 21 dager.

Figur 6.1 viser samlet saksflyt på dagpenger etter ekspertgruppas forslag der også forslaget i kapittel 5 (inkludert skanning av post) er innarbeidet. Krav om dagpenger som kommer med post sendes da fra skanningsenheten direkte til forvaltningsenhetene uten å gå veien om NAV-kontoret. Dersom brukeren personlig møter opp ved NAV-kontoret, vil kontoret kvalitetssikre dokumenter og oversende de til forvaltningsenheten via skanningsenheten. Kontoret vil også ha ansvar for HP 2 informere ved personlig fram møte. De tykkeste pilene i figuren viser hovedstrømmer av henvendelser i samsvar med forslag i kapittel 5.



Figur 6.1: Saksflyt på dagpenger

6.2.2 Sykepenger

Sykepenger har mange likhetstrekk med dagpenger når det gjelder formålet med ytelsen, arbeidsprosessen, regelverket og resultatkravene som Arbeids- og velferdsetaten stiller. Ansvar for saksbehandlingen og utbetaling (HP 3 og 4) for sykepenger er i hovedsak lagt til forvaltningsenhetene. Unntakene er vedtak på bruk av sykepenger som arbeidsfremmende virkemidler, herunder aktiv sykemelding, reisetilskudd (for eksempel til brukere som har fått en skade som gir behov for transport til arbeidet) og kjøp av utredning og rehabilitering for sykemeldte. I disse sakene ligger vedtaksmyndigheten til NAV-kontorene. At sykepengeområdet har en vesentlig mer manuell saksbehandlings- og utbetalingsprosess er største forskjellen i forhold til behandlingen av dagpenger.

Sykepengeområdet hadde da oppgaven ble løst i lokalkontorene, lange og varierende saksbehandlingstider. Dette gjaldt særlig sykepengerefusjoner til arbeidsgivere, som ble nedprioritert til fordel for utbetaling av sykepenger til enkeltbrukere som ikke får utbetalt lønn fra arbeidsgivere i sykemeldingsperioden. Ved å samle sykepengeområdet i forvaltningsenheter er det gjennom standardisering av organisering og system for å fordele og prioritere saker, etablert likebehandling av enkeltbrukere og arbeidsgivere, samt oppnådd reduserte saksbehandlingstider.

Desentralisering

En desentralisering av oppgaveløsningen for sykepenger innebærer at følgende oppgaver flyttes fra forvaltningsenhetene til NAV-kontorene:

- vurdere vilkår og fatte vedtak om sykepenger (HP 3 behandle sak)
- motta dokumentasjon for utbetaling og iverksette utbetaling av ytelser i tråd med opplysninger som er mottatt fra brukerne (HP 4 utbetale)

Argumentene for desentralisering av HP 3 behandle sak og HP 4 utbetale er på dette saksområdet stort sett de samme som for dagpenger. Også argumentene mot desentralisering på dette området er om lag som for dagpenger. De viktigste forskjellene av betydning er at det er enklere å planlegge ressursbruk og sikre produksjonsstyring på sykepengeområdet, ettersom det er noe mindre konjunkturutsatt og følgelig noe mer forutsigbart når det gjelder utviklingen i antall brukere. På den andre siden har sykepengeområdet et vesentlig større volum enn dagpenger og er vesentlig mer manuelt både når det gjelder saksbehandling, utbetaling og regnskapsføring av ytelse. Dette medfører at en desentralisert ytelsesforvaltning blir mer arbeidskrevende for NAV-kontorene enn dagpengeområdet. For øvrig vil utfordringene med å legge sykepenger til tjenesteområder etter gruppas vurdering være betydelige, og enda større enn tilsvarende løsning for dagpenger.

Sentralisering

Sentralisering innebærer at saksbehandling og utbetaling (HP 3 og HP 4) legges til færre forvaltningsenheter, eventuelt til en eller noen få nasjonal(e) forvaltningsenhet(er), tilsvarende som for alderspensjonsområdet.

Fordelen med dette er først og fremst større fagmiljø som dermed kan gjøre det enklere å sikre lik praksis og oppnå god kvalitet og robusthet i saksbehandlingen. Sentralisering vil kreve utvikling av systemstøtte og behov for omfattende flytting av ressurser (i større grad enn ved en desentralisering), nye rutiner og kompetansetiltak av et omfang som vil innebære en ny stor reform for etaten. På lenger sikt kan det også på sykepengeområdet være aktuelt med en ytterligere sentralisering. Ekspertgruppa går ikke nærmere inn på en slik løsning.

Samlet vurdering

Ekspertgruppa vil understreke at sykepengeområdet er et av de mest ressurskrevende i ytelsesforvaltningen, hovedsakelig på grunn av mangler på IKT-støtte. Få av dagens arbeidsoppgaver er automatisert, noe som medfører mange enkle, manuelle arbeidsoperasjoner. Det er stort behov for utvikling av IKT-løsninger som kan heve effektiviteten i saksbehandlingen, sikre intern kontroll og lette informasjonsdelingen. Ekspertgruppa vil i den sammenheng understreke at sykepengeområdet utgjør en stor andel av brukerhenvendelsene til NAV-kontorene og kundesentrene. Det henvises til nærmere omtale av behovet for IKT-støtte i kapittel 7.

I spørsmålet om en eventuell desentralisering av vedtakene om sykepenger vil ekspertgruppa gjøre et skille mellom generelle vedtak om og utbetaling av sykepenger på den ene siden og sykepenger som virkemiddel for å fremme aktivitet og arbeid på den andre siden. Når det gjelder generelle vedtak om og utbetaling av sykepenger, vil gruppa peke på at sykepenger en ytelse med stort volum som i framtiden i betydelig grad kan automatiseres. Dette gjelder først og fremst rapportering av sykemeldinger fra fastlegene til NAV-kontorene, og utbetaling av ytelsene. Det vil med en slik løsning gi stordriftsfordeler å beholde sykepengeområdet i forvaltningsenhetene framfor å desentralisere det til NAV-kontorene. Gruppa antar at det også vil være synergieffekter ved at dagpenge- og sykepengeområdet behandles i samme enheter.

Gruppen anbefaler derfor ikke endringer i organiseringen av de generelle delene av sykepengeområdet.

Når det gjelder vedtak om bruk av sykepenger som virkemiddel for å fremme arbeid og aktivitet, så ligger disse vedtakene (aktiv sykmelding, reisetilskudd og kjøp av utredning og rehabilitering for sykmeldte) i dag i NAV-kontorene, mens unntak fra arbeidsgiveransvaret for sykepenger og sykepenger under utenlandsopphold har en annen organisering. I disse tilfellene vurderer kontorene vilkårene og forvaltningsenhetene har vedtaksmyndigheten.

Etter ekspertgruppas vurdering er det mye som taler for at saksbehandling og vedtak om å unnta arbeidsgiver for ansvar for lønn ved sykdom i arbeidsgiverperioden bør desentraliseres til NAV-kontorene. Dette er en ordning som skal bidra til at blant annet personer med kroniske lidelser skal kunne bli værende i arbeid, og som dermed ligger i kjernen av kontorenes hovedformål. En desentralisering av vedtaksmyndighet på dette området vil medføre at oppgavedelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenhet blir tydeliggjort ved at det etableres lik ansvarsdeling og arbeidsprosess for bruk av alle aktive virkemidler på sykepengeområdet.

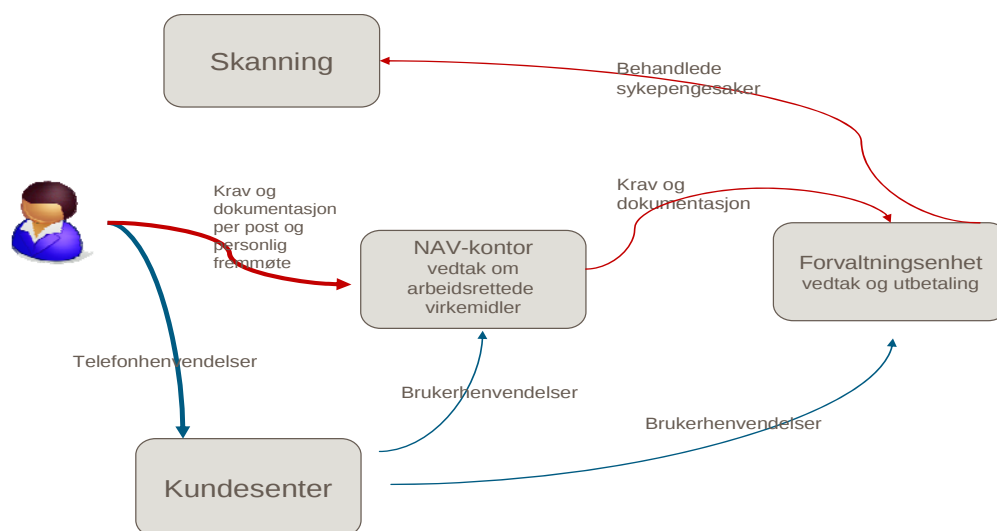
Ekspertgruppen ser også klart fordelene med en desentralisering til NAV-kontor av vedtaksmyndighet når det gjelder sykepenger under utenlandsopphold. En desentralisering av vedtaksmyndighet på dette området vil forbedre saksflyten og redusere saksbehandlingstiden på feltet. Grunnen til dette er at sykepengekrav ofte fremsettes fra brukere svært kort tid før utenlandsreise, slik at vedtak (inkludert avslag på krav) på grunn av saksbehandlingstiden kan bli fattet av forvaltningsenheten etter at utenlandsoppholdet er påbegynt eller gjennomført.

Ulempene nevnt foran ved en desentralisering av oppgaveløsningen for dagpenger og for sykepengeområdet for øvrig, gjelder i noen grad også ved desentralisering av vedtak for sykepenger under utenlandsopphold. Men for det første er det etter EØS-lovgivningen kun unntaksvis aktuelt å avslå sykepenger under utenlandsopphold av kort varighet innenfor EØS-området. For det andre dreier det seg om et relativt begrenset antall tilfeller, i og med at mange, i følge Arbeids- og velferdsdirektoratet, reiser utenlands på ferieopphold uten å søke.

Ekspertgruppen reiser videre spørsmål ved om ordningen med forhåndsgodkjennelse av utenlandsopphold ved sykemelding bør oppheves. Dagens sykepengeregelverk har krav til opphold i Norge for retten til sykepenger. Etter EØS-avtalen kan rett til sykepenger under utenlandsopphold kun avslås dersom oppholdet hindrer eller vanskeliggjør medisinsk behandling eller er uheldig for oppfølging av brukere. Gruppen legger vekt på opplysningene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet om at flertallet både av brukere som unnlater å søke om godkjenning og de som søker om forhåndsgodkjenning i sykmeldingsperioden erfaringsvis drar på utenlandsopphold av kort varighet, som charterreise i en eller to uker. Gruppen legger videre vekt på at det etter gjeldende regler er krav til brukerne om å drøfte/melde fra om forhold som er relevante for gjennomføringen av aktivitetsplan med NAV-kontorene og forhold som gjelder gjennomføringen av plan for medisinsk behandling med fastlegen. Disse forholdene vurderes å være tilstrekkelig til å kunne erstatte en forhåndsgodkjenning.

Brudd på den generelle meldeplikten som brukerne har om forhold som er av betydning for de ytelsene de får eller den planen de inngår i, vil utløse sanksjoner i form av avslag på sykepenger.

Figur 6.2 viser samlet saksflyt på sykepengeområdet etter ekspertgruppas forslag der også forslaget i kapittel 5 er innarbeidet. Sykepengeområdet er unntatt fra forslagene om skanning (jf. kapittel 5) hovedsakelig på grunn av manglende IKT-støtte for saksbehandlingsprosessen. NAV-kontoret vil fortsatt motta post på sykepengeområdet og ved personlig oppmøte, utføre de oppgaver som omfattes av HP 1 (motta sak og beslutte behandling). NAV-kontoret oversender deretter de aktuelle dokumentene til forvaltningsenheten via post som i dagens løsning. NAV-kontorene vil også ha ansvaret for oppgaver i hovedarbeidsprosess 2 informere når brukeren personlig møter opp ved NAV-kontoret. Kontoret vil da selv besvare henvendelsen i møtet med brukeren eller gjøre en avtale om videre oppfølging av henvendelsen. De tykkeste pilene i figuren viser hovedstrømmer i samsvar med forslag i kapittel 5.



Figur 6.2: Saksflyt på sykepenger

6.2.3 Uførepensjon

Som nevnt i delrapport 1 kjennetegnes saksområdet ved kompleks saksflyt som involverer mange enheter og bruk av mange fagsystem. Kompleks saksflyt gir utfordringer både for kvaliteten i saksbehandlingen og i etterlevelsen av oppgavedelingen mellom enhetene. Det er i liten grad etablert noe formelt system for avvikshåndtering (for eksempel feilutbetalinger) eller faste tilbakemeldingssløyer mellom enhetene. Det er vanskelig for kundesentrene og NAV-kontorene å besvare brukerhenvendelser i første ledd på grunn av mangler i både informasjonsdeling og data for status i sakene.

Samtidig med dette er vedtak om innvilgelse av uførepensjon trolig det viktigste enkeltvedtaket Arbeids- og velferdsetaten fatter. Dette gjelder både for den enkelte brukers økonomisk trygghet og for det offentlige. Hvert år behandles det om lag 30 000 uførepensjonssøknader som hver i gjennomsnitt kan generere en samlet

pensjonsutbetaling på om lag 5 mill. kroner. Konsekvensene for den enkelte og for samfunnet tilsier at vurderingene og vedtakene på dette området må foretas i enheter med solid fagkompetanse og erfaring.

Etter gjeldende arbeidsdeling er saksbehandlingen (HP 3) delt mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, der NAV-kontorene vurderer brukernære vilkår (arbeidsevne, gjennomføring av attføring, muligheter på lokalt arbeidsmarked, vilkår for "ung ufør") og forvaltningsenhetene vurderer øvrige vilkår for rett til ytelse (medlemsskap i folketrygden, fastsetting av uføregrad og inntektsgrunnlag/-nivå før uførheten inntraff). Forvaltningsenhetene har ansvaret for å fatte vedtak på alle vilkår for uførepensjon. Beregning av uførepensjon og avklaring av samordning mot andre ytelser (HP 3) er sentralisert til fire nasjonale pensjonsenheter. Utbetaling av uførepensjon (HP 4) er sentralisert til en nasjonal pensjonsenhet, NAV Pensjon Harstad.

Desentralisering/sentralisering

Uførepensjon er et ytelsesområde med middels stort volum og stort behov for dybdekompetanse, der det med gjeldende arbeidsdeling er identifisert en del kvalitetsutfordringer og variasjoner i kompetansenivået i NAV-kontorene. På denne bakgrunn mener ekspertgruppa at det vil være uaktuelt å vurdere en desentralisering av vedtaksmyndighet på uførepensjonsområdet til alle NAV-kontorene.

Ekspertgruppa stiller av samme grunn også spørsmål ved dagens arbeidsdeling der alle NAV-kontorer er tillagt ansvar for å vurdere de brukernære vilkårene for rett til uførepensjon. Gruppa har derfor på dette området valg å vurdere kombinasjoner av desentralisering/sentralisering som kan sikre nødvendig kompetanse og kvalitet i saksbehandlingen. Gruppa har vurdert to ulike alternativ:

- Alternativ a) Vedtak 1 om brukernære vilkår fattes i et begrenset antall NAV-kontor i det enkelte fylke og vedtak 2, øvrige vilkår, fattes i forvaltningsenheter på fylkesnivå.
- Alternativ b) Vedtak 1 og 2 om uførepensjon fattes i et begrenset antall NAV-kontor i det enkelte fylke.

Alternativ a) innebærer at ansvaret for å vurdere brukernære vilkår for uførepensjon samles i et begrenset antall NAV-kontor i det enkelte fylke og at vedtaksmyndigheten for brukernære vilkår flyttes fra forvaltningsenhetene til de samme NAV-kontorene. Gruppas begrunnelse for å legge både vurdering og vedtaksmyndighet til et begrenset antall NAV-kontor per fylke er todelt: For det første er det viktig å sikre at det etableres robuste fagmiljø som har nødvendig dybdekompetanse og erfaring på oppgaven, og som har kapasitet til å håndtere kontroll av saker. For det andre vil en i stor grad sikre klare ansvarsforhold mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene og dermed unngå kompetansestrid og dobbeltbehandling.

Alternativ b) innebærer en flytting av samtlige oppgaver på uføreområdet fra forvaltningsenhetene til et begrenset antall NAV-kontor per fylke, det vil si ikke bare vedtaksmyndighet for de brukernære vilkårene, men også for de øvrige vilkårene (medlemsvilkår i folketrygden, uføregrad og inntektsgrunnlag/-nivå før uførhet).

Fordelen med dette alternativet sammenlignet med alternativ a) er at det vil samle ansvaret for saksbehandling og vedtaksmyndighet på alle vilkår for uførepensjon i ett ledd/en enhet. Det vil dermed være enklere for brukeren å forholde seg til Arbeids- og velferdsetaten, og brukerne kan få tidligere informasjon om utfall av sak (gjelder særlig avslag). Det vil også være enklere for NAV-kontoret å besvare brukerhenvendelser. På den annen side kan gruppa vanskelig se at kunnskap om lokale forhold vil være noe premiss for å fatte vedtak 2. Gitt at vedtaksmyndighet fordeles på flere enn ett NAV-kontor per fylke, vil dette alternativet heller ikke gi samme muligheter til å kunne utnytte stordriftsfordeler som dagens organisering.

Organisering av oppgaveløsningen bak NAV-kontorene

De to alternativene for oppgaver i NAV-kontorene må også vurderes i lys av arbeidsdelingen og organisering av forvaltnings- og beregningsoppgaver i saksflyten bak NAV-kontorene. Saksbehandlingen bak NAV-kontorene er fragmentert og skjer i flere ledd. For hver gang prosessen stoppes og overføres til et nytt ledd, må saksbehandlere i neste ledd bruke tid og ressurser på å sette seg inn i saken. Analyser av saksflyten viser at enhetene bruker mye tid og ressurser på overføring av oppgaver til neste ledd og på kontroll av oppgaver som er utført i forrige ledd, med dobbeltarbeid og risiko for avvik som resultat.

Alternativ a) vil endre ansvarsdelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenhetene, men saksflyten vil fortsatt skje gjennom fire enheter. I alternativ b) vil forvaltningsenhetene ikke ha oppgaver på dette feltet, og antall enheter i saksflyten kan dermed reduseres fra fire til tre.

Ytterligere forenkling av saksflyten som kan redusere antall ledd i alternativ a) fra fire til tre for majoriteten av sakene er å legge beregning av "enkle uførepensjoner" i samme ledd (forvaltningsenhetene) som fatter vedtak 2 på uførepensjon. Med enkle uførepensjoner menes en sakstype bestående av beregninger av uførepensjoner uten tilstøtende og berørte saker.⁶ Disse sakene utgjør om lag 70 prosent av det totale saksvolumet. De resterende 30 prosent består av mer komplekse beregninger av uførepensjon (med tilstøtende og berørte saker) som krever behandling i pensjonsenhetene. Hvilken type beregning som er aktuell er enkel å identifisere i fagsystemet Pesys. Enkle uførepensjoner kan dermed sendes direkte fra forvaltningsenhetene til NAV Pensjon Harstad for utbetaling (nasjonal utbetalingsenhet for pensjoner), uten å gå veien om en pensjonsenhet. Saksflyten effektiviseres for flertallet av uførepensjonssakene ved at antall ledd for behandling av disse sakene reduseres fra fire til tre.

Ekspertgruppa vil i denne sammenheng vise til at Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjennomført en pilot der en forvaltningsenhet foretok beregning av enkle uførepensjoner. Erfaringen er at beregning av enkle uførepensjoner medfører lite ekstraarbeid for leddet som har behandlet og fattet vedtak i en uførepensjonssak. I

⁶ Definisjon av "tilstøtende" sak: Uførepensjonist som har ektefelle som har uførepensjon, alderspensjon, avtalefestet pensjon (AFP) eller krigspensjon. I tillegg omfatter gruppen uførepensjonister som også har alderspensjon. Innføringen av fleksibel alderspensjon vil ha betydning for uføreområdet med hensyn til samordning og avkortning mellom alderspensjon og uførepensjon.

tillegg vil det bli enklere og mindre ressurskrevende for Arbeids- og velferdsetaten å koordinere overgangen fra annen ytelse til uførepensjon, siden samme ledd har ansvaret for inntektssikring (som sykepenger eller AAP) i saksbehandlingstiden. Piloten viser videre at den aktuelle oppgavefordelingen kan redusere risikoen for feilregistreringer av data og at den avlaster pensjonsenhetene for oppgaver. Samlet sett bidrar prosessen til å redusere arbeidsbelastningen for etaten.

Alternativ a) kan etter gruppas vurdering være mulig å realisere på forholdsvis kort sikt. Det vil være nødvendig med begrensede opplæringstiltak på regelverk og bruk av fagsystem (Pesys), samt tilpasning av IKT-støtte for at alternativet kan sikre sporbarhet for internkontroll i fagsystemet fullt ut og for at enhetene skal få tilgjengeliggjort styringsdata for saksflyten på en tilfredsstillende måte.

I alternativ b) skjer beregning av mer komplekse uførepensjoner (med tilstøtende og berørte saker) og avklaring av samordning i de fire nasjonale pensjonsenhetene som i dagens løsning. NAV Pensjon Harstad (nasjonal utbetalingsenhet) har samme oppgaver som i dagens løsning og som beskrevet under alternativ a). Som nevnt foran kan en også i alternativ b) samle vedtak og beregning av enkle uførepensjoner i samme ledd som fatter vedtak 2. Det vil i dette alternativet bety et begrenset antall (større) NAV-kontor/tjenesteområder. Dermed kan saksflyten på uførepensjon reduseres med ytterligere ett ledd, fra fire til to ledd for flertallet av uførepensjonssakene siden pensjonsenheten går ut av saksflyten på beregning av enkle uførepensjoner.

Erfaringer fra pilotering på uførepensjonsområdet våren 2010 viser at det vil være nødvendig med større kompetansetiltak på regelverk/beregning og bruk av fagsystem (Pesys) for ansatte i de aktuelle NAV-kontorene. Etter ekspertgruppas vurdering er det trolig at Arbeids- og velferdsetaten vil trenge noe mer tid på å implementere alternativ b) enn alternativ a), slik at dette alternativet trolig tidligst kan være mulig å realisere på litt sikt. Gjennomføring av alternativ b) anbefales vurdert når den nye uførepensjonsordningen er vedtatt.

Sentralisering

En ytterligere sentralisering/spesialisering kan innebære at oppgaveløsning og vedtaksmyndighet legges til færre forvaltningsenheter, eventuelt til en eller noen få nasjonal(e) forvaltningsenhet(er), tilsvarende som for alderspensjonsområdet.

Fordelen med dette er først og fremst større fagmiljø som dermed kan gjøre det enklere å sikre lik praksis og oppnå god kvalitet i saksbehandlingen. I tillegg legger gruppa vekt på at pensjonsberegning i en eller få nasjonale enheter vil være effektivt for uføresaker med berørte eller tilstøtende saker. Ytterligere sentralisering vil flytte oppgaveløsning bort fra fylkeslinjen og fylkesleddenes myndighetsområde og dermed øke avstanden mellom NAV-kontorene og behandlende enhet på ytelse med brukernære vurderinger og aktivitetskrav (gradert uførepensjon). Gruppa legger også for uførepensjonsområdet tilsvarende vekt på at sentralisering til nasjonale forvaltningsenheter vil medføre at saksflyten vil gå på tvers av to styringslinjer og at det kan gi mer komplekse resultat- og ansvarsforhold.

Samlet vurdering

Ekspertgruppa har vurdert forenklinger på uføreområdet både når det gjelder oppgavefordelingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene og mellom forvaltningsenhetene og pensjonsenhetene. I sin samlede vurdering tar gruppa hensyn til at uføreområdet er i endring og at framtidig innretning av uføreområdet ikke er avklart.

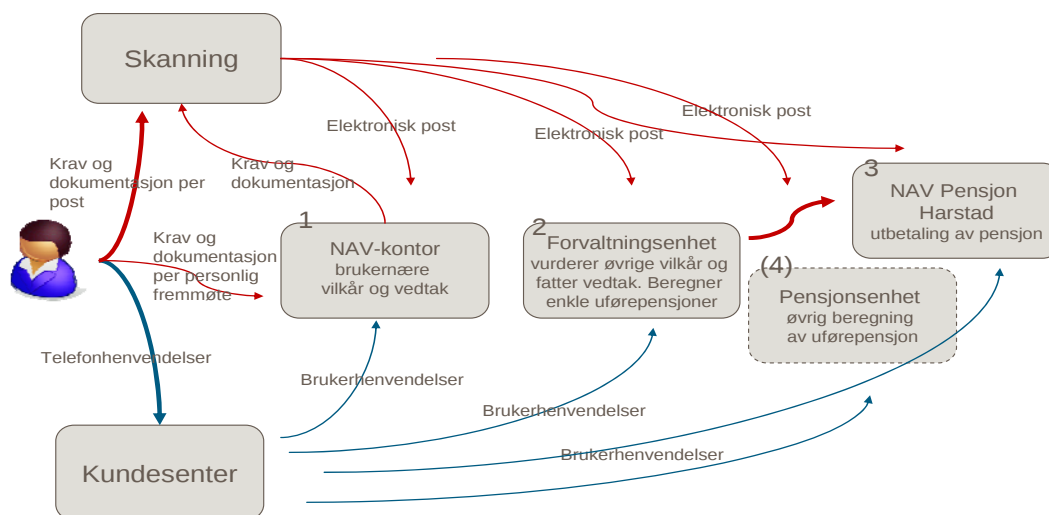
I første omgang mener gruppa at alternativ a) kan gjennomføres. Alternativ a) innebærer at vurdering og vedtak 1 om brukernære vilkår fattes i et begrenset antall NAV-kontor i det enkelte fylke og at vedtak 2, øvrige vilkår, fattes i forvaltningsenheter på fylkesnivå. Forvaltningsenheten vil også ha ansvaret for beregning av enkle uførepensjoner (uten tilstøtende eller berørte saker) slik at pensjonsenhetene kan trekkes ut av behandlingen av disse sakene. Utbetaling av ytelse skjer fra NAV Pensjon Harstad (nasjonal utbetalingsenhet for pensjoner).

Avhengig av hvordan uførepensjonsordningen utvikles og hvor raskt det kan etableres fagmiljøer som er tilstrekkelig robuste og har nødvendig kompetanse til å behandle oppgavene med nødvendig kvalitet og effektivitet, kan det være aktuelt å forenkle prosessen ved å gå videre med alternativ b) der vedtak 1 og 2 om uførepensjon fattes i et begrenset antall NAV-kontor i det enkelte fylke. Ekspertgruppa vil understreke at en desentralisering av vedtaksmyndighet til NAV-kontor forutsetter at de aktuelle kontorene har etablert robuste fagmiljøer og har nødvendig dybdekompetanse på området. Konsekvensene av uføretrygging både for den enkelte, og i et samfunnsøkonomisk perspektiv, tilsier at kvalitetskravene til saksbehandlingen på dette område må være særlig strenge.

Ekspertgruppa legger vekt på at det bør velges en helhetlig tilnærming ved valg av organisering på kort sikt som blir et hensiktsmessig steg mot eventuell varig endring i uførepensjonsytelsen som følge av en framtidig uførereform.

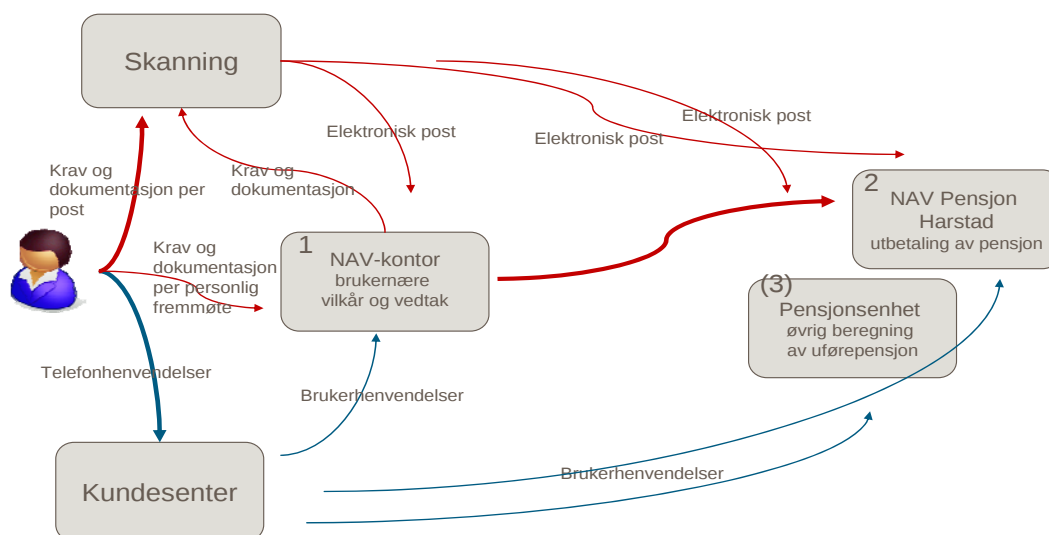
Uavhengig av organisering av saksflyten er det behov for utvikling av IKT-støtte for å sikre låsing av grunnlagsdata, samt for å sikre sporbarhet for internkontroll i fagsystemet fullt ut og for å muliggjøre at enhetene kan få tilgjengeliggjort styringsdata over saksflyten på en tilfredsstillende måte.

Figurene 6.3a og 6.3b viser samlet saksflyt på uføreområdet etter ekspertgruppas forslag der også forslaget i kapittel 5 (inkludert skanning av post) er innarbeidet. Post sendes da fra skanningsenheten til det NAV-kontor som er tillagt vedtaksmyndighet, samt til forvaltnings- og pensjonsenhetene. Ved personlig oppmøte vil NAV-kontoret fortsatt utføre oppgaver i HP 1. NAV-kontoret sender saker til forvaltnings- eller pensjonsenhetene via skanningsenheten. Kundesentre vil håndtere informasjonshenvendelser (HP 2) og eventuelt videreformidle henvendelser til NAV-kontoret, forvaltnings- eller pensjonsenhetene. NAV-kontorene har ansvaret for HP 2 informere ved personlig fremmøte. NAV-kontorene vil eventuelt videreformidle forespørsler til andre enheter. De tykkeste pilene i figurene viser hovedstrømmer av henvendelser og saker.



Figur 6.3.a: Saksflyt på uførepensjon i alternativ a)

Figuren viser endret saksflyt på uførepensjon i samsvar med alternativ a) der et begrenset antall NAV-kontor (1) fatter vedtak 1 på uførepensjon og forvaltningsenheten (2) fatter vedtak 2 på øvrige vilkår og beregner uførepensjoner uten tilstøtende eller berørte saker. NAV Pensjon Harstad (3) har ansvaret for pensjonsutbetaling. Pensjonsenhetene har ansvaret for å beregne mer komplekse uførepensjoner (4), men er ute av saksflyten for flertallet av saker. Saksflyten er derved redusert fra fire til tre ledd for flertallet av saker – som vist ved tallene på enhetene i figuren.



Figur 6.3.b: Saksflyt på uførepensjon i alternativ b)

Figuren viser endret saksflyt på uførepensjon i samsvar med alternativ b) der et begrenset antall NAV-kontor (1) per fylke fatter vedtak på uførepensjon og beregner uførepensjoner uten tilstøtende eller berørte saker. NAV Pensjon Harstad (3) har ansvar for pensjonsutbetaling. Pensjonsenhetene (3) beregner mer komplekse uførepensjoner og har øvrige oppgaver som dagens løsning på uførepensjon. For

flertallet av uførepensjonssaker er saksflyten dermed redusert fra fire til to ledd for majoriteten av sakene ved at forvaltningsenhetene og delvis pensjonsenhetene er ute av saksflyten.

6.2.4 Arbeidsavklaringspenger

Saksbehandling (HP 3) er delt mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, der NAV-kontorene fatter vedtak om brukernære vilkår (arbeidsevne, realisme i attføringsløpet, muligheter på lokalt arbeidsmarked, vilkår for ”ung ufør”), mens forvaltningsenhetene fatter vedtak på øvrige vilkår (alders- og medlemsvilkår i folketrygden og krav om eventuelle tilleggsytelser) og sender et samlet vedtak til brukerne. Ansvar for utbetaling av ytelse (HP 4) er lagt til forvaltningsenhetene. Ved at NAV-kontorene er tillagt vedtaksmyndighet når det gjelder brukernære vilkår, må forvaltningsenhetene ta NAV-kontorets vedtak som en premiss for sitt vedtak.

Desentralisering

Alternativet innebærer at følgende oppgaver flyttes fra forvaltningsenhetene til NAV-kontorene:

- vurdere alders- og medlemsvilkår og eventuelle tilleggsytelser mv. og fatte vedtak om ytelse, utforme og sende vedtaksbrev til bruker (HP 3 behandle sak).
- motta dokumentasjon for utbetaling og iverksette utbetaling av ytelse i tråd med mottatte opplysninger fra bruker (HP 4 utbetale).

Fordelene ved å desentralisere HP 3 behandle sak og HP 4 utbetale er i noen grad de samme som for dagpenger (og sykepenger). Det vil si det blir enklere for brukeren å forholde seg til en enhet for hele saksflyten, og enklere for NAV-kontoret å besvare brukerhenvendelser ved at kontoret vil kunne ha oversikt over hele behandlingsprosessen. Det er usikkert hva dette vil kunne bety for samlet saksbehandlingstid. Ved noen NAV-kontor vil brukerne samlet sett kunne få raskere saksbehandling, mens det i andre kontor vil kunne ta lenger tid sammenlignet med dagens situasjon (og elektronisk dokumenthåndtering). Dette vil blant annet bero på saksflyt, ressursituasjon og omfang av andre høyt prioriterte saker ved det enkelte NAV-kontor.

Også ulempene ved en desentralisering av HP 3 og HP 4 vil langt på vei være de samme som for dagpenger (og sykepenger). Viktigste forskjellen er knyttet til saksmengde og tidspres for utbetaling av ytelser. Arbeidsavklaringspenger har et mindre omfang målt i antall saker og er heller ikke underlagt tilsvarende strenge resultatkrav om rask utbetaling som de to nevnte områdene. Der dagpenger og sykepenger har månedlige utbetalinger som ofte varierer i utbetalingsgrad, kan AAP i mange av sakene iverksettes med en løpende utbetaling for en periode på flere måneder av gangen. Området er heller ikke tilsvarende konjunkturutsatt og er følgelig mer forutsigbart enn dagpengeområdet. Ved en desentralisering av HP 3 og HP 4 for AAP vil det dermed være enklere å planlegge/disponere ressursbruk og sikre en mer balansert produksjonsstyring for hele kontorets oppgaveportefølje enn ved tilsvarende endring for dagpenger (og sykepenger).

Etter ekspertgruppas vurdering tilsier karakteristika ved oppgaveløsningen på dette området at utbetaling av ytelse og saksbehandling, utenom vurdering og vedtaksmyndighet knyttet til de brukernære vilkårene, bør ivaretas i robuste produksjonsmiljøer av en viss størrelse slik at det kan sikres en effektiv og driftssikker ytelsesforvaltning og nødvendig kvalitet i stønadsregnskap.

Sentralisering

Ekspertgruppa ser to alternativ for sentralisering av oppgaveløsning og vedtaksmyndighet, a) fra NAV-kontorene til forvaltningsenheter per fylke eller b) fra forvaltningsenheter på fylkesnivå til nasjonale (forvaltnings)enheter.

Alternativ a) innebærer sentralisering av NAV-kontorenes vedtaksmyndighet knyttet til brukernære vilkår (arbeidsevne, realisme i attføringsløp, muligheter på lokalt arbeidsmarked, og vilkår for ”ung ufør”). En mer omfattende sentralisering vil være at forvaltningsenhetene skal ha ansvaret for hele HP3 – både vurdering og vedtak. Etter gruppas vurdering vil imidlertid dette være lite formålstjenlig. Det legges derfor til grunn i dette alternativet at NAV-kontorene fortsatt skal kunne vurdere de brukernære vilkårene (tilsvarende som for uførepensjon), og at det bare er selve vedtaksmyndigheten som flyttes.

Arbeidsdelingen i følge dette alternativet vil da bli tilsvarende som for uførepensjonsområdet. Erfaringene med denne arbeidsdelingen er at den lett fører til uklarheter om ansvars plassering, tendenser til overprøving av NAV-kontorets vurderinger fra forvaltningsenhetenes side og unødig dobbeltarbeid. For brukerne kan det medføre unødvendig lang saksbehandlingstid. For Arbeids- og velferdsetaten vil det representere et effektivitetsproblem som følge av dårlig ressursutnyttelse.

Alternativ b) kan avgrenses til sentralisering av de oppgaver forvaltningsenhetene i dag har ansvar for på dette området (vurdering av alders- og medlemsvilkår i folketrygden mv. og vedtaksmyndighet på deler av HP 3 behandle sak, og hele HP 4 Utbetale). Argumentasjonen for en ytterligere sentralisering avgrenset til den vedtaksmyndighet som forvaltningsenhetene i dag har på dette området vil i noen grad være den samme som ved en tilsvarende løsning for dagpenge- og sykepengeområdet. En flytting av forvaltningsenhetenes oppgaver knyttet til arbeidsavklaringspenger bort fra fylkeslinjen og fylkesleddenes myndighetsområde vil imidlertid være mer problematisk på dette området. Med dagens arbeidsdeling mellom NAV-kontor og forvaltningsenhet for arbeidsavklaringspenger vil det være et klart behov for en tett samhandling med og oppfølging av NAV-kontorene i regi av fylkesleddene, som etter gruppas vurdering kan bli krevende for få nasjonale enheter å ivareta. Fylkesleddene er tett på NAV-kontorene med hensyn til løpende drift og resultatoppfølging, og eventuelle behov for iverksettelse av tiltak som bistand på tvers av kontor, utviklingstiltak, initiering av opplæringstiltak eller samarbeid som uføreverksteder mellom enhetene. Sentralisering til nasjonale forvaltningsenheter vil medføre at saksflyten for ytelse med aktivitetskrav vil gå på tvers av to styringslinjer med konsekvens mer komplekse resultat- og ansvarsforhold.

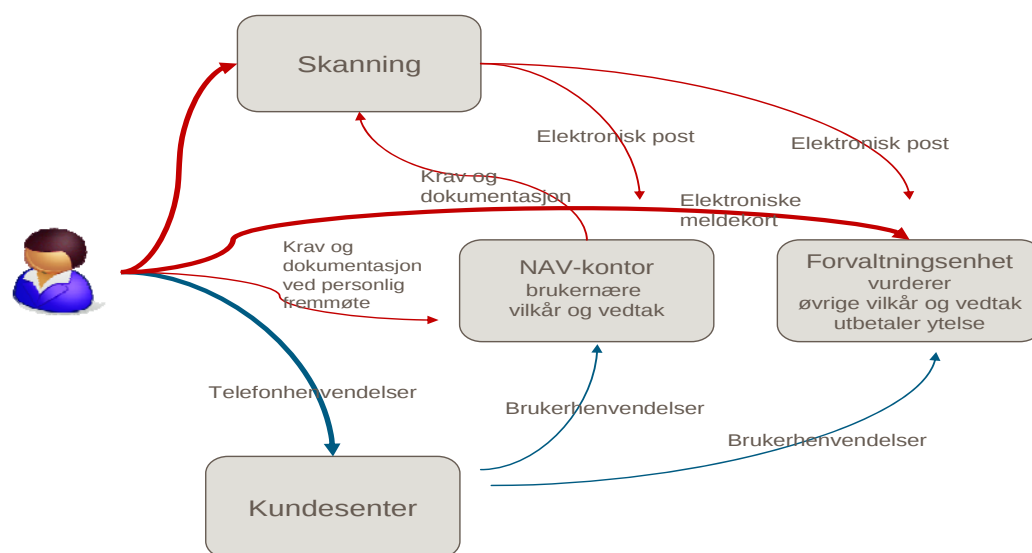
Stor fysisk avstand kan også gi praktiske utfordringer knyttet til for eksempel å etablere velfungerende tilbakemeldingssløyer for ”problemssaker”, og å etablere samhandlingsarenaer og ”verksteder” der medarbeider fra NAV-kontor og forvaltningsenhet kan treffes fysisk – samhandling vil da i større grad måtte løses via elektroniske kanaler som videokonferanser og kontakt via telefon.

Ytterligere sentralisering til få nasjonale enheter vil i likhet med de to foregående områdene kreve utvikling av systemstøtte og behov for omfattende flytting av ressurser, nye rutiner og kompetansetiltak mv. av et omfang som vil innebære en ny stor reform for etaten.

Samlet vurdering

Ekspertgruppa vil påpeke at arbeidsavklaringspenger er en ny ytelse i Arbeids- og velferdsetaten fra 1. mars 2010. Ytelsen avløser ytelsene rehabiliteringsstønad, attføringsstønad og tidsbegrenset uførestønad. På grunn av den korte tiden som er gått siden stønadsordningen ble innført, er det etter gruppas syn for tidlig å vurdere hvordan den virker. Gruppa vil følgelig ikke anbefale noen endringer i dagens oppgavedeling mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter for arbeidsavklaringspenger.

Figur 6.4 viser samlet saksflyt på arbeidsavklaringspenger etter ekspertgruppas forslag der også forslaget i kapittel 5 (inkludert skanning av post) er innarbeidet. Post vil her bli fordelt og informasjon for øvrig flyte om lag om for uførepensjon. De tykkeste pilene i figuren viser hovedstrømmer av henvendelser i samsvar med forslag i kapittel 5.



Figur 6.4: Saksflyt på arbeidsavklaringspenger

6.2.5 Stønad til enslige forsørgere

Etter gjeldende arbeidsdeling vurderer NAV-kontoret de skjønsmessige vilkårene for utdanningsstønad (HP 3) og om bruker skal stå som reell arbeidssøker. Vurderingene

sendes til forvaltningsenheten, som har ansvar for vurdering av øvrige vilkår for stønad (medlemskap, gradering, beregningstidspunkt og periode) og fatter vedtak i saken (HP 3). Forvaltningsenheten har det formelle ansvaret for de samlede vurderinger som ligger til grunn for vedtaket. Forvaltningsenheten vurderer i tillegg vilkår for rett til overgangsstønad og stønad til barnetilsyn, og fatter også i dette tilfellet vedtaket (HP 3) og utbetaler ytelser (HP 4). NAV-kontoret skal vurdere oppfølging av brukeren (HP 5) og i samråd med brukeren fastsette oppfølgingspunkter (avhengig av brukerens behov for bistand, barnets alder og reglene for hvor lenge stønad som enslig mor eller far kan gis). NAV-kontorene skal starte oppfølgingen tidlig for å sikre at bruker kan benytte stønadstilbudet best mulig med tanke på utdanning og selvforsørgelse. Enslig forsørgere uten yrkesutdanning skal motiveres for utdanning.

Muligheter for desentralisering og sentralisering

Ekspertgruppa har vurdert både en desentralisering til NAV-kontorene og en sentralisering til færre/et fåtall forvaltningsenheter av vilkårsvurdering og vedtaksmyndighet (HP 3 behandle sak) og utbetaling (HP 4).

Etter gruppas vurdering vil en desentralisering av saksbehandlingsoppgaver medføre at ytelsesområde av middels volum spres på mange enheter, som kan gi utfordringer med hensyn til likebehandling og kvalitet og effektivitet i ytelsesforvaltningen. På den annen side kan dette tale for ytterligere sentralisering/spesialisering av forvaltningsoppgavene på dette området. For øvrig vil argumentasjonen ved henholdsvis desentralisering og ytterligere sentralisering være mye den samme som ved tilsvarende løsninger for arbeidsavklaringspenger. Muligens vil det være behov for tettere kontakt mellom NAV-kontoret og forvaltningsenheten ved behandling av stønad til enslige forsørgere enn for arbeidsavklaringspenger. Dette taler i mot ytterligere sentralisering og flytting av forvaltningsoppgaver ut av fylkeslinjen. Som for de andre saksområdene vil dette også kreve utvikling av systemstøtte og behov for flytting av ressurser mv. Stønad til enslig mor/far er i utgangspunktet en ytelse med aktivitetskrav, men kan i perioder der barnet er under 3 år, være uten krav til aktivitet. Ansvaret for å vurdere aktivitetskravet er lagt til NAV-kontorene, mens vilkår for ytelsen vurderes av forvaltningsenhetene. Når det yngste barnet fyller tre år, er det krav til yrkesrettet aktivitet. Det skal fastsettes et oppfølgingspunkt når barnet fyller to og et halvt år, slik at nødvendig aktivitet kommer i gang.

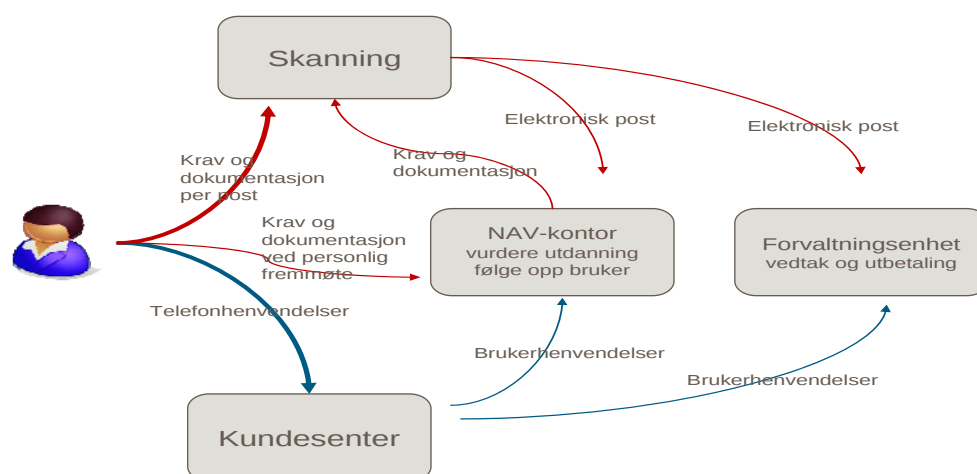
For stønad til enslige forsørgere kan det i perioder der ytelsen ikke har krav til aktivitet, bli et noe unaturlig brudd i oppfølgingsprosessen. I dagens regelverk er vilkår for ytelsen til enslige forsørgere førende for hvilken aktivitet bruker har anledning til å gjennomføre i stønadsperioden, fremfor brukers arbeidsevne og muligheter på arbeidsmarkedet. Når stønad til enslig forsørger innvilges fra forvaltning, må NAV-kontorene ta plan for oppfølging av bruker opp til ny vurdering. Dette skyldes at bruker kan velge å avslutte en påbegynt aktivitet og orientering mot arbeidslivet som følge av overgang til stønad uten aktivitetskrav. NAV-kontorets oppfølgingsplan må da avbrytes og stilles i bero til bruker igjen må orientere seg mot arbeidslivet. Et alternativ her vil være å utvikle en prosess som har trekk fra AAP med arbeidsevnevurdering og krav til aktivitet, for eksempel utdanning, eller arbeid, fra

barnet er ett år. En slik prosess vil også klargjøre NAV-kontorenes rolle i forhold til denne brukergruppa og skape klarhet i hvilke krav NAV-kontorene kan stille.

Samlet vurdering

Ekspertgruppa anbefaler ikke endringer i oppgavefordelingen på stønad til enslig forsørger, men ser at særlig NAV-kontorenes rolle er uklar. Grensesnittrutinene bør derfor gjennomgås, slik at NAV-kontorets rolle som "eier" av ansvaret for at aktivitetskravet oppfylles og tydeliggjøres. Gruppa anbefaler videre at det etableres en saksbehandlingsprosess på dette feltet som ligger nært den en har når det gjelder arbeidsavklaringspenger, det vil si at NAV-kontorene får en klart definert rolle til å stimulere og legge til rette for aktivitet og arbeid. Kravene til når dette skal skje i forhold til den enkelte brukeren er et spørsmål som ligger utenfor gruppas mandat å vurdere.

Figur 6.5 viser samlet saksflyt for stønad til enslige forsørgere etter ekspertgruppas forslag der også forslaget i kapittel 5 (inkludert skanning av post) er innarbeidet. All post sendes da fra skanningsenheten direkte til forvaltningsenhetene, uten å gå veien om NAV-kontoret. Men post som gjelder oppfølgingsprosessen vil bli sendt til NAV-kontorene. Informasjonsflyten vil for øvrig følge prinsippene for de andre ytelsene. De tykkeste pilene i figuren viser hovedstrømmer av henvendelser i samsvar med forslag i kapittel 5.



Figur 6.5: Saksflyt på stønad til enslige forsørgere

6.2.6 Barnebidrag

Etter gjeldende ordning vurderer forvaltningsenheten alle vilkår i barnebidragssakene, fattet vedtak (HP 3) og iverksetter eventuelt utbetaling av bidragsforskudd (HP 4) eller initierer innkreving av bidragssak via NAV Innkreving.

Desentralisering/sentralisering

Barnebidrag er et komplekst fagområde som krever spesialistkompetanse. Ansvar for saksbehandling og utbetaling er i dagens løsning derfor sentralisert til

forvaltningsenheter på fylkesnivå. Etter ekspertgruppas vurdering vil det ved en desentralisering av saksbehandling og utbetaling være vanskelig å etablere og beholde nødvendig fagkompetanse på feltet i NAV-kontorene. Dette gjelder særlig i mindre kommuner. Mindre fagmiljøer vil også være mer sårbare ved fravær, ferie, og variasjon i saksmengde. Etter gruppas vurdering vil det dermed være krevende å sikre en ensartet praktisering av regelverket i alle NAV-kontor. Gruppen er kjent med at mange NAV-kontor som følge av lav kompetanse på området har problemer med å gi nødvendig informasjon til brukere som henvender seg til kontoret.

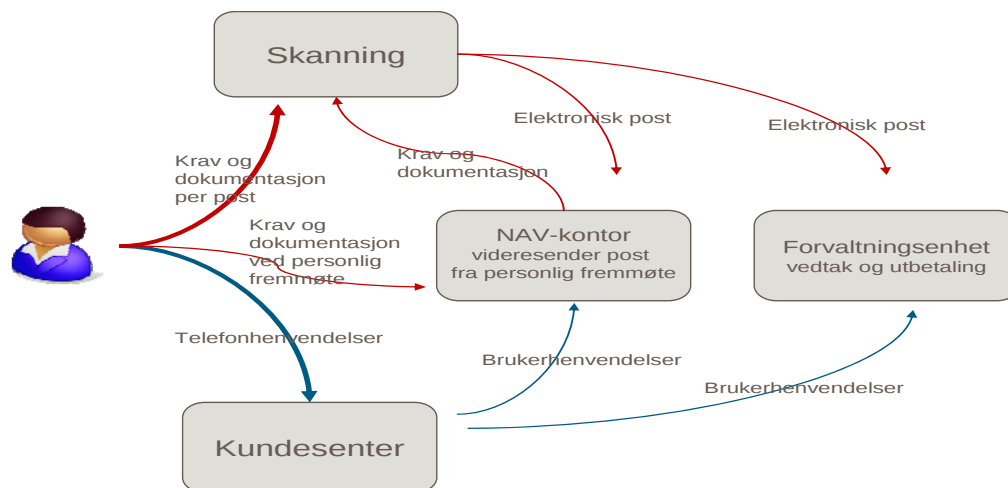
Ut fra behovet for spesialistkompetanse, dagens situasjon med variasjoner på kompetansenivå i forvaltningsenhetene og økende restansenivå, har ekspertgruppen vurdert alternativet med å samle bidragsområdet i større fagmiljøer, eventuelt til en eller noen få nasjonal(e) forvaltningsenhet(er). Samling av bidragsområdet i nasjonale forvaltningsenheter vil kunne gi færre og større kompetansemiljøer slik at det kan bli enklere å sikre lik praksis og større grad av likebehandling av brukere.

Ekspertgruppas vurdering

Ekspertgruppen legger særlig vekt på det i dagens løsning er varierende kompetanse på bidragsområdet i de fylkesvise forvaltningsenhetene, og at forvaltningsenhetene har økende restanser på området. Det er i dagens løsning vanskelig for NAV-kontorene og kundesenter å bygge opp og vedlikeholde fagkompetanse til å dekke informasjonsoppgaver med nødvendig kvalitet, og manglende informasjon får konsekvenser for kvaliteten på krav og dokumentasjon som mottas i forvaltningsenhetene. Etter gruppas vurdering vil derfor en ytterligere sentralisering av bidragsområdet til én eller få nasjonal(e) forvaltningsenheter muliggjøre etablering av større og mer robuste fagmiljø som kan sikre nødvendig kvalitet og effektivitet i saksbehandling. Gruppen legger vekt på at innkreving av barnebidrag allerede er sentralisert til nasjonal enhet i Arbeids- og velferdsetaten.

En ytterligere sentralisering av stønadsområdet til få eller en nasjonal forvaltningsenhet, vil etter gruppas vurdering muliggjøre at informasjonsoppgaver kunne løses bedre i kundesenter, som beskrevet i kapittel 4. En ytterligere sentralisering vil trolig også kreve noe utvikling av systemstøtte og behov for flytting av ressurser, nye rutiner og kompetansetiltak mv. av et omfang som vil innebære en ny stor reform for Arbeids- og velferdsetaten. Ekspertgruppen går for bidragsområdet likevel inn for en slik løsning.

Figur 6.6 viser samlet saksflyt for stønad for barnebidrag etter ekspertgruppas forslag der også forslaget i kapittel 5 (inkludert skanning av post) er innarbeidet. All post sendes da fra skanningsenheten direkte til forvaltningsenhetene, uten å gå veien om NAV-kontoret. Også på andre områder vil informasjonsflyten for post følge hovedlinjene som gjelder for de andre ytelsene. De tykkeste pilene i figuren viser hovedstrømmer av henvendelser i samsvar med forslag i kapittel 5.



Figur 6.6: Saksflyt på barnebidrag

6.3 Oppsummering

Ekspertgruppa har vurdert arbeidsdelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenhet for ytelsene dagpenger, sykepenger, uførepensjon, arbeidsavklaringspenger, stønad til enslige forsørgere og barnebidrag. Gruppa foreslår følgende endringer i arbeidsdelingen:

Desentralisering i kombinasjon med sentralisering (betinget desentralisering)

Ekspertgruppa har særlig festet seg ved arbeidsdelingen og saksflyten på uførepensjonsområdet som er kompleks med behandling i flere ulike enheter. Gruppa går inn for en kombinasjon av desentralisering/sentralisering av vurderinger og vedtaksmyndighet på brukernære vilkår for uførepensjon som foreslås lagt til et begrenset antall NAV-kontor per fylke eller til tjenesteområder. Gruppa ser ellers behov for forenklinger på dette området, og foreslår tiltak som kan redusere antall enheter i saksbehandlingen.

Desentralisering

Ekspertgruppa går inn for å desentralisere enkelte oppgaver på sykepengeområdet. Det dreier seg her blant annet om oppgaver av klart arbeidsrettet karakter, der NAV-kontoret alt har et definert ansvar.

Sentralisering

Ekspertgruppa ser videre klare argumenter for en ytterligere sentralisering av behandlingen av barnebidrag i forhold til dagens ordning

Andre tiltak som kan understøtte og forbedre dagens arbeidsdeling

Når det gjelder stønadsordningen for enslige forsørgere ser ekspertgruppa behov for å tydeliggjøre rutineene for arbeidsdeling samt at regelverket for ordningen bør gjennomgås.

I tillegg til dette har ekspertgruppa i kapitlet drøftet andre type tiltak som kan understøtte og forbedre dagens arbeidsdeling, både på områder der gruppa mener denne ikke bør endres, eller som kan kombineres med og understøtte en endret arbeidsdeling. Det gjelder blant annet IKT-løsninger på sykepengeområdet.

7 Viktige rammebetingelser: IKT og kompetanse

7.1 Innledning

I dette kapitlet omtales tema som gruppa vurderer som sentrale rammebetingelser for god oppgaveløsning og arbeidsdeling: IKT og kompetanse. Omtalen dekker i noen grad også det kommunale ansvarsområdet i NAV-kontoret.

Dagens IKT-portefølje er svært kompleks, og mulighetene til å utvikle nye selvbetjeningsløsninger og god systemstøtte for dagens prosesser og arbeidsdeling er begrenset. Dette er forhold som ikke vil endres før det gjennomføres en omfattende IKT-modernisering. I dette kapitlet gis en kort oppsummering av status og utfordringer ved dagens IKT-systemer (se delrapport 1, kapittel 7 for nærmere redegjørelse). Deretter drøftes forbedringsmuligheter på lang sikt ved en større modernisering av IKT-porteføljen, muligheter på kort sikt, samt implikasjoner av ekspertgruppas endringsforslag for IKT.

I delrapport 1 er det blant annet redegjort for hvordan kompetanse og ressurser i de to tidligere statsetatene er blitt innplassert i Arbeids- og velferdsetaten. Det er videre vist oversikter over utdanningsbakgrunn blant dagens ansatte i etaten, inklusive tall for avgang og tilgang i reformperioden. Det er også kort redegjort for erfaringer og innspill knyttet til kompetanse fra de ansattes og brukernes organisasjoner.

Dette kapitlet drøfter kompetansebehov og tiltak som gruppa mener kan understøtte organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen.

I kapitlet drøftes først NAV-kontorenes og forvaltningsenhetenes behov for kompetanse for å kunne ivareta sine respektive primæroppgaver, og ikke minst på områder der de to enhetene har et delt ansvar. Videre omtaler gruppa betydningen av at arbeids- og velferdsforvaltningen har en systematisk og helhetlig tilnærming til kompetanseutvikling som ivaretar kompetansebehov på kort og lang sikt. Avslutningsvis nevnes kort implikasjoner av ekspertgruppas endringsforslag for de ansattes kompetanse.

7.2 IKT-området

7.2.1 Status

Rammene for IKT-utviklingen i Arbeids- og velferdsetaten ble trukket opp i St.prp. nr. 46 (2004 -2005). Her fremgår det at for å nå målene som er satt for NAV-reformen er det helt vesentlig at den nye statsetaten og sosialtjenesten utvikler IKT-løsninger som legger til rette for å gi individuelt tilpassede tjenester og som understøtter behovet for nye arbeidsprosesser. Dette gjelder både selvbetjeningsløsninger som retter seg direkte mot brukeren og interne saksbehandlingsløsninger.

I St.prp. nr. 46 (2004-2005) ble det lagt opp til at endringene skulle foregå i to faser:

- En basisplattform for IKT-løsninger skulle være tilgjengelig ved etableringen av arbeids- og velferdsforvaltningen, der alle eksisterende saksbehandlingssystemer i de to tidligere etatene og sosialtjenesten skulle gjøres tilgjengelig på en arbeidsstasjon i NAV-kontoret (fase 1).
- Et mål på lenger sikt om en mer fullverdig og integrert løsning i form av et felles saksbehandlingssystem for hele eller store deler av arbeids- og velferdsforvaltningen (fase 2).

Arbeidet med en strategi for en langsiktig løsning skulle starte parallelt med utviklingen av basisplattformen. Strategien, som ble vedtatt i 2007 og deretter revidert i 2009, har følgende hovedmål:

- Elektroniske tjenester skal være brukernes viktigste kanal inn til NAV.
- IKT-utviklingen skal understøtte organisasjonens oppgaveløsning.
- Stabile og tilgjengelige IKT-løsninger.
- Kostnadseffektiv drift og utvikling av IKT-tjenester.

Status for IKT-utviklingen per i dag, er at man har utviklet en basis IKT-løsning hvor de ansatte får tilgang til kontorstøttesystemer, telefoni og saksbehandlingssystemer på tvers av ansettelsesforhold i henholdsvis stat og kommune. I forbindelse med implementeringen av pensjonsreformen er det i tillegg gjennomført et omfattende prosjekt med utvikling og driftsetting av nye systemløsninger på pensjonsområdet, herunder interaktive selvbetjeningsløsninger for alderspensjon. Samtidig har etaten videreutviklet saksbehandlingsløsningen fra tidligere Aetat (Arena) til å omfatte behandling av krav om arbeidsavklaringspenger og oppfølging av flere brukergrupper. Videre har etaten utviklet Gosys som ny felles systemløsning mellom NAV-kontor, forvaltningsenhet og kundesenter for å håndtere henvendelser fra brukerne, herunder krav om ytelser. Etter planen vil Gosys blant annet bli benyttet til mottak av skannede krav om ytelser fra slutten av 2010. Utover disse videreføres i hovedsak systemløsningene til de to tidligere statsetatene. Fase 2, utvikling av en mer fullverdig og integrert IKT-løsning, er nå i planleggingsfasen.

Som påpekt i delrapport 1, har Arbeids- og velferdsetaten i dag en svært kompleks IKT-portefølje med tydelige begrensninger med tanke på videre utvikling. De gamle fagsystemene er i hovedsak laget for å løse fagområdenes behov i de tidligere etatene, og støtter i begrenset grad prosess- og informasjonsbehovet i en ny arbeids- og velferdsforvaltning. Manglende integrasjon mellom de ulike systemene gjør at saksbehandlere ofte må registrere og følge opp saker i flere systemer med ulike brukergrensesnitt parallelt. Flere av systemene tilfredsstiller ikke statens økonomiregelverk når det gjelder sporbarhet og kontroller. Riksrevisjonen har blant annet påpekt at manglende integrasjon mellom dagens systemer medfører utfordringer med hensyn til lav kvalitet i saksbehandlingen, lange saksbehandlingstider og mangelfull oppfølging av brukere⁷. I tillegg stopper utviklingen av nye selvbetjeningsløsninger opp. Selvbetjeningsløsninger med utgangspunkt i gamle fagsystem begrenses til tilgjengeliggjøring av skjema på nett, og det er dermed kun

⁷ Riksrevisjonens rapport om revisjon av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008, tillegg 2 til Dokument 1 (2009-2010).

for alderspensjon at brukere kan fremsette krav om ytelser elektronisk. Interaktive selvbetjeningsløsninger med høy grad av automatisert saksbehandling, og med tilgjengelighet som døgnåpen tjeneste, forutsetter en modernisering av fagsystemene.

Når det gjelder systemstøtte til konkrete hovedarbeidsprosesser og saksområder, er utfordringene størst på sykepengeområdet. På dette området er det store innslag av både manuell håndtering av innkomne krav og saksbehandling, samt manglende informasjonstilgang på tvers av enheter. I tillegg er det stort behov for nye systemløsninger på familieområdet og innenfor uførepensjon.

Ekspertgruppa har fanget opp ytterligere tre viktige utfordringer på IKT-området: Manuell håndtering av fagpost, manglende systematikk og systemstøtte for håndtering av avvik i arbeidsdelingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, og utfordringer i saksbehandlingsløsningene for kvalifiseringsprogrammet.

Arbeids- og velferdsetaten har en manuell håndtering av fagpost. Dette innebærer at all fagpost går til NAV-kontorene, og en stor del av denne posten videresendes til forvaltningsenhetene, jf. kapittel 4. Det er iverksatt en pilot for skanning, og løsningen skal tas i bruk i alle fylker i løpet av 4. kvartal 2010.

I kapittel 6 er det blant annet redegjort for utfordringer i arbeidsdelingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Eksempler på dette er saker som av ulike årsaker går i loop mellom enheter eller mangler dokumentasjon osv. Det er i dag ingen systemløsninger som fanger opp avvik i slike saker.

Når det gjelder deltakere på kvalifiseringsprogrammet, benytter mange NAV-kontor tre ulike IKT-systemer i saksbehandlingen: Et system for søknad og personalia og eventuell oppfølging, et annet for arbeidsevnevurderinger, deltakelse på statlig arbeidsmarkedstiltak og eventuell oppfølging, og et tredje for utbetaling av stønad. Dette gir en mer komplisert systemløsning for medarbeiderne i NAV-kontorene samlet sett enn den som blir benyttet til saksbehandling og utbetaling av økonomisk sosialhjelp.

Når det gjelder brukere av økonomisk sosialhjelp, skjer rapporteringen til KOSTRA i hovedsak gjennom uthenting av data fra kommunale saksbehandlingssystemer for sosialhjelp. I utgangspunktet skal ikke bruk av tre systemløsninger for kvalifiseringsprogrammet svekke kvaliteten på innrapporteringen av data til KOSTRA, men flere systemløsninger og økt innslag av manuell rapportering vil alltid øke risikoen for feil eller svekket kvalitet på rapportering.

7.2.2 Forbedringsmuligheter på lengre sikt – modernisering av saksbehandlingssystemene og interaktive selvbetjeningsløsninger

Målene om å utvikle fullverdige selvbetjeningsløsninger og integrerte IKT-løsninger som støtter arbeids- og velferdsforvaltningens endringsbehov, vil kreve en omfattende IKT-modernisering. En fullverdig modernisering forutsetter blant annet at gamle systemløsninger, herunder særlig Infotrygd blir erstattet av nye løsninger.

Arbeidet med modernisering av IKT-løsningene er nå i planleggingsfasen. En gjennomføring forutsetter grundig planlegging og kvalitetssikring og betydelige tilleggsbevilgninger. Selve utviklingsløpet vil videre måtte gjennomføres over flere år. Det er etablert et forprosjekt hvor Arbeids- og velferdsdirektoratet skal utrede hvordan en modernisering kan gjennomføres, og det skal utarbeides underlag for kvalitetssikring etter Finansdepartementets regime (KS1 og KS2)⁸.

Gode IKT-løsninger, herunder både interne saksbehandlingssystemer og selvbetjeningsløsninger for bruker, er sentrale rammebetingelser for økt effektivitet i arbeids- og velferdsforvaltningen, bedre tjenester til brukere og økt kvalitet i samhandlingen og saksbehandling. Dersom en større IKT-modernisering besluttet gjennomført vil den omfatte både tjenester, organisasjon, systemer og infrastruktur. Dette betyr at IKT-moderniseringen vil gi muligheter for å realisere nye og bedre måter å samhandle med brukere og andre interessenter (arbeidsgivere etc.), samt kunne bidra til betydelige forbedringer i forhold til saksflyt og informasjonsdeling på tvers av enheter i den interne saksbehandlingen og mot eksterne samarbeidspartnere. Ved at manuelle arbeidsoperasjoner reduseres, vil mer tid kunne frigjøres til oppfølging av brukere. Nye IKT-systemer er også viktig for å sikre bedre og mer effektiv intern kontroll gjennom sporbarhet, automatiserte kontroller og "låsing" av masterdata i systemene.

Forbedringspotensialet ved en IKT-modernisering er særlig tydelig på sykepengeområdet, familieytelser og uførepensjon. Ekspertgruppa anser derfor at det er viktig at de fagområdene hvor forbedringspotensialet anses som størst, herunder særlig sykepengeområdet, prioriteres i gjennomføringsløpet i en eventuell modernisering.

Som påpekt i delrapport 1 og kapittel 5 i denne rapporten, er det etter ekspertgruppas vurderinger også viktig at utviklingen av interaktive selvbetjeningsløsninger gis høy prioritert i moderniseringen av IKT-løsningene.

Det er viktig at Arbeids- og velferdsdirektoratet har en tett dialog med kommunen og KS om de delene av moderniserte IKT-løsninger som også vil kunne tas i bruk overfor kommunale brukergrupper, i første rekke løsninger for behovs- og arbeidsevnevurderinger og oppfølging av brukere. Kompliserte saksbehandlingsløsninger for kvalifiseringsprogrammet tilsier at det i moderniseringen av Arbeids- og velferdsetatens IKT-løsninger bør legges til rette for en integrering med kommunal oppgaveløsning. Dette for at NAV-kontorets samlede IKT-systemer understøtter både oppgaveløsning og rapportering, herunder kommunenes rapportering til KOSTRA.

⁸ For informasjon om KS-prosessene, se: <http://www.concept.ntnu.no/ks-ordningen>.

Illustrativt eksempel: Fremtidig brukeropplevelse med interaktive selvbetjeningsløsninger koplet til fagsystem og spesialisering av telefonitjenester

En gravid kvinne planlegger fødselspermisjon og søker om ytelse. Hun går inn på nav.no som på dette tidspunktet har en interaktiv selvbetjeningsløsning for søknad om foreldrepenger og en permisjonsplanlegger hvor hun kan prøve ut alternative kombinasjoner av mors og fars permisjon. Hun logger seg på ved hjelp av passord mottatt fra den offentlige tjenesten "MinSide". Mens hun prøver ut permisjonsplanleggeren har hun problemer med å finne ut hvordan hun skal sette opp et forslag med fleksibelt uttak. I høyremargen i skjermbildet kan hun klikke for å starte en chat / informasjonsutveksling med brukerstøtte. Da etableres det en forbindelse til et kundesenter hvor hun får svar på et par enkle spørsmål om hvordan sette opp fleksibelt uttak i planleggeren. Når hun begynner å fylle inn søknadsskjemaet er det et par poster hun ikke helt forstår, og hun ønsker seg også veiledning rundt alternative måter hun og mannen kan dele permisjonstiden. Hun ringer nummeret til kundesenteret som står opplyst på skjermen. Telefonisystemet er integrert med websystemet og fagsystemer og kan se kvinnens siste aktivitet. Samtalen rutes derfor automatisk til en ledig veileder med dybdekompetanse innen familieytelser. Veilederen får opp brukerens skjermbilde, ser hvor langt kvinnen har kommet i søknaden og forklarer hvordan resten fylles ut. Etter en kort veiledningssamtale har kvinnen fått klarhet i hvilken løsning som passer best for henne og mannen. Kvinnen legger på telefonen, trykker på "send søknad".

7.2.3 Muligheter på kort sikt og implikasjoner av ekspertgruppas anbefalinger

Dersom Arbeids- og velferdsetaten får godkjent sine planer for en IKT-modernisering, vil dette få konsekvenser for mulighetene til løpende videreutvikling av dagens systemløsninger. På kort sikt opplyser Arbeids- og velferdsdirektoratet at det så langt som mulig vil innføres endringsfrys på saksbehandlingssystemene fra de tidligere etatene. Dette medfører at eventuell videreutvikling av dagens IKT-systemer må sees i sammenheng med den forestående IKT-moderniseringen.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at de viktigste prioriteringene på IKT-området på kort sikt er sikker og stabil drift og velfungerende systemløsninger for nytt pensjonsregelverk fra 1. januar 2011. Samtidig prioriteres forberedelser og driftsetting av IKT-løsninger for skanning av fagpost som er svært viktig for å få redusert omfanget av manuell håndtering av post på tvers av enheter, jf. kapittel 5.

I tillegg vurderer ekspertgruppa det som viktig å få etablert en systemløsning for håndtering av avvik i arbeidsdelingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. En slik løsning vil bidra til mer systematikk knyttet til utfordringer i arbeidsdelingen, og da særlig for saker som av ulike årsaker går i loop mellom enheter, mangler dokumentasjon osv.

Ekspertgruppas anbefalinger knyttet til organisering og oppgavedeling vil i varierende grad ha implikasjoner i forhold til IKT-utvikling:

Etablering av reelle kundesentre for alle fylker og en spesialisering av telefoni vil kunne gjennomføres innenfor dagens telefoniløsning. På kort sikt innebærer dette at

en utvidelse av tjenesteinnholdet i kundesentrene vil måtte basere seg på dagens løsninger med brukerinformasjon på tvers av fagsystemer i personkortet, lesetilgang til fagsystemer og muligheter for å samhandle med andre enheter gjennom Gosys (IKT-løsning for å håndtere henvendelser, saker og oppgaver på tvers av NAV-kontor, forvaltningsenheter og kundesentre). Videre er det begrensninger i mulighetene for enklere saksbehandling på kort sikt. På lengre sikt – forutsatt en modernisering av IKT-løsningene – vil nye systemer kunne sikre enklere tilgjengeliggjøring av informasjon om sak og tjenester for medarbeiderne i kundesentrene. Det vil dermed kunne bli muligheter for å utføre enklere saksbehandling også over telefon.

Når det gjelder anbefalinger knyttet til selvbetjeningsløsninger avhenger dette av en langsiktig IKT-modernisering, og ligger derfor noen år frem i tid.

Endret arbeidsdeling mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene på utføreområdet antas å kreve noe utvikling av IKT-funksjonalitet i fagsystemene Arena og Pesys på brevmalers for vedtak og oppsett for vilkårsvurderinger som skal foretas. Ytterligere sentralisering av oppgaver og vedtaksmyndighet til nasjonale enheter vurderes å kreve systemutvikling i de samme systemene, samt tilpasning i oppgavesystemet Gosys.

Ytterligere sentralisering av oppgaver og vedtaksmyndighet på barnebidrag kan etter ekspertgruppas vurdering medføre noe behov for IKT-utvikling i Bisys. Sentralisering medfører ikke endring i oppgaver i forhold til dagens løsning, slik at eksisterende funksjonalitet vurderes å kunne gjenbrukes ved flytting av tilganger.

7.3 Kompetanse

Kompetanse er et av de viktigste virkemidlene og premissene for å realisere målene med NAV-reformen. Dette ble understreket av både Regjeringen Bondevik (jf. St.prp.nr.46 (2004-2005)) og Stortinget (jf. Innst.S.nr 198 (2004-2005)) i forbindelse med behandlingen av NAV-reformen. I løpet av reformperioden har det også vært rettet stor oppmerksomhet mot kompetanse- og bemanningssituasjonen i NAV-kontorene både fra politikere, i media, blant ansatte og brukere av arbeids- og velferdsforvaltningen.

Ekspertgruppa har ikke gjennomført systematisk kartlegging av kompetansesituasjonen/-utfordringer i arbeids- og velferdsforvaltningen, og har heller ikke foretatt analyse av effekter av gjennomførte tiltak for kompetanseutvikling. Temaet har imidlertid vært sentralt i innspillene som gruppa har mottatt fra de ansattes og brukernes organisasjoner som deltar i referansegruppa (redegjort for i delrapport 1, kapittel 10).

På grunnlag av disse innspillene og ulike etatsinterne plandokumenter mv. har ekspertgruppa gjort seg enkelte mer generelle betraktninger rundt kompetansebehovet på kort og lang sikt.

En så stor og kompleks organisasjon som arbeids- og velferdsforvaltningen med et omfattende oppgavespekter, en komplisert oppgaveløsning på en rekke områder, og med mange spesialiserte enheter og organisatoriske nivåer, tilsier stor bredde og variasjon i kompetansebehovet. Samlet stiller dette store krav til utnyttelse og utvikling av kompetansen til dagens ansatte og til rekruttering av ny kompetanse.

Det fremstår som tydelig at en krevende omstillingsfase har skapt utfordringer når det gjelder å ivareta og bygge nødvendig kompetanse for å levere forventede tjenester og oppfølging fra NAV-kontorene. Til tross for at det har vært gjennomført en rekke opplæringstiltak i reformperioden, viser undersøkelser at en stor del av medarbeiderne i NAV-kontorene opplever at de ikke har fått tilstrekkelig opplæring (jf. kapittel 8 og 10 i delrapport 1).

Representanter fra bruker- og ansattes organisasjoner peker blant annet på kompetanseutfordringer på konkrete områder som for eksempel regelverk, veiledning og oppfølging, og utfordringer knyttet til arbeidspress. Mange ansatte på NAV-kontorene opplever det som belastende å måtte kombinere brede oppgavefelt, stadige endringer og for lite opplæring. Ekspertgruppa har ellers merket seg at deltakere i referansegruppa etterspør et større fokus på systematisk kompetanseheving i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det pekes videre på behovet for å forenkle og foranke dagens rutiner og retningslinjer, skape fora for erfaringsutveksling og felleopplæring på tvers av enheter, samt å bygge én felles kultur i arbeids- og velferdsforvaltningen.

7.3.1 Kompetansebehov og utfordringer knyttet til gjennomføringen av nye virkemidler og organisatoriske endringer

En realisering av NAV-reformens mål, virkemidler og tilhørende organisasjonsendringer stiller store krav til omstilling og utvikling av ny kompetanse blant medarbeidere. NAV-reformen har blant annet medført kompetansebehov knyttet til bruken av nye virkemidler og regelverk, ny organisering og ansvarsdeling, og ny arbeidsmetodikk og systemstøtte.

Som nevnt i delrapport 1 ble den tradisjonelle arbeidsmarkedskompetansen og mye av trygdekompetansen fra de to tidligere statsetatene innplassert i NAV-kontorene. Arbeidsmarkedskompetansen ble særlig fordelt på middels store og større kontorer. Mye trygdekompetanse ble også innplassert i forvaltningsenhetene. Sosialfaglig kompetanse er godt representert på kontorene gjennom de om lag 4 600 kommunalt ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen. I løpet av reformperioden har det også vært en betydelig nyrekruttering, primært av personer med høyere utdanning.

En sentral utfordring for NAV-kontorene har vært å videreutvikle kompetansen fra de tidligere etatene/sosialtjenesten til et mer integrert fagmiljø med hovedfokus på veiledning, avklaring, oppfølging og arbeidsevnevurdering. Som påpekt i en publikasjon fra NAV-evauleringen (Helgøy, Kildal, Nilssen 2010) skulle integreringen av de to statsetatene og deler av den kommunale sosialtjenesten på det enkelte NAV-kontoret ideelt sett resultere i en nedbygging av gamle etatsskiller og arbeidsformer og i etablering av en ny felles yrkesrolle. Den nye yrkesrollen –

veilederrollen - skulle være forankret i målene om arbeidsretting og brukerretting og blant annet være innrettet mot lokal skjønnsutøvelse. Veilederrollen ble dels sett på som et motstykke til den byråkratiske saksbehandlerrollen. Forfatterne peker på spenninger knyttet til denne rollen.

I den nye yrkesrollen skal ansatte på NAV-kontoret sikre brukeroppfølgning tilpasset brukere med til dels svært ulike behov: Fra de som står langt fra arbeidsmarkedet og trenger omfattende bistand over lengre tid til arbeidssøkere med begrenset bistandsbehov. I dette arbeidet er det viktig ikke bare å beherske en bestemt oppfølgings- og veiledningsmetode, men mange ulike metodikker, foruten evne til å bruke et bredt spekter av ulike virkemidler. I realiteten er det her snakk om ulike varianter av en yrkesrolle. Det faglige innholdet i NAV-kontorets kompetanse bør derfor utvikles, organiseres og utnyttes slik at det kan dekke dette brede arbeidsperspektivet, som er en viktig bærebjelke for hele NAV-reformen.

I lys av de nye innholdsreformene som nylig er iverksatt – kvalifiseringsprogrammet, arbeidsevnevurdering og arbeidsavklaringspenger – og fortsatt endringer i tjenester, arbeidsprosesser, regelverk og IKT-systemer, vil det være behov for målrettet kompetanseutvikling på disse områdene i lang tid framover. Reformene innebærer at hoveddelen av medarbeiderne som jobber med informasjon, veiledning, vedtak og klagebehandling må kunne nytt regelverk, arbeidsmetoder og saksbehandlingssystemer. Flere av reformene griper direkte inn i NAV-kontorenes arbeid med å vurdere brukernære vilkår/avklare arbeidsevne, vurdere tiltak og oppfølging mv. for å få folk i jobb – det vil si NAV-kontorets mest sentrale oppgaver på områder hvor kontor og forvaltningsenheter samarbeider om saksbehandlingen. Ekspertgruppa har merket seg at Arbeids- og velferdsetaten i sin kompetanseplan for 2010 påpeker behovet for kompetansetiltak knyttet til disse reformene.

Medarbeidere med høy kompetanse på sine respektive ansvarsområder er en forutsetning for at arbeidsdelingen og saksflyten mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene skal bidra til god måloppnåelse, og for at brukeren skal oppleve god veiledning og oppfølging. For NAV-kontorene innebærer det kompetansebehov særlig på oppfølging og veiledning mot arbeid og aktivitet som saksbehandlere og veiledere må ha. For forvaltningsenhetene innebærer det særlig kompetanse på forvaltningsoppgaver og juridisk kompetanse. For begge enheter kreves kompetanse på tilhørende verktøy og IKT-systemer. Det kan også være behov med tiltak som sikrer prosessforbedringer i enhetene.

En velfungerende ansvarsdeling mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter forutsetter videre også *felles* forståelse/kunnskap om ansvarsdelingen og samhandlingen, og at de ansatte i ulike enheter anerkjenner hverandres roller og kompetanse. Tiltak for å ivareta dette kan være for eksempel fellesopplæring (i form av introduksjonsprogram og løpende opplæring/kursing mv.), teamsamarbeid, etablering av faste fora for erfaringsutveksling (samarbeidsverksteder mv.) og hospitering. Det er viktig at grensesnitt og rutiner er entydige, klare og lett tilgjengelige. I tråd med innspill fra referansegruppa vil ekspertgruppa understreke viktigheten av å tydeliggjøre og forankre dagens rutiner og retningslinjer for saksbehandling og arbeidsdeling.

I lys av NAV-kontorets sammensetning av spesifikke kompetanser fra de to statsetatene og sosialtjenesten, og et stort faglig spenn mellom oppgaveløsningen i NAV-kontor og forvaltningsenheter, er det viktig å bygge en felles kulturell og faglig plattform og god helhetsforståelse blant ansatte i tillegg til god rollespesifikk kompetanse. Viktige elementer i en slik felles basiskompetanse kan for eksempel være felles mål og verdier, grunnleggende forståelse av tjenester og arbeidsmetodikk, organisering og ansvarsfordeling mv.⁹

7.3.2 Systematisk og helhetlig tilnærming til kompetanseutvikling

Det brede spekteret av kompetansebehov i arbeids- og velferdsforvaltningen fordrer en systematisk og målrettet tilnærming til kompetanse- og medarbeiderutvikling.

Kompetanseutviklingen i arbeids- og velferdsforvaltningen har fram til nylig blant annet hatt utgangspunkt i et rammeverk med overordnede prinsipper og føringer for kompetansetiltak som ble utformet i samarbeid mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet, KS og tidligere Sosial- og helsedirektoratet i 2007¹⁰. Dokumentet omfattet mål og tiltak for selve reformperioden fram til 2010. Ansvar for opplæringen har vært delt mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og fylkesnivået. Det er nå blitt utarbeidet en ny overordnet kompetanseplan for NAV for 2010.

På bakgrunn av at den organisatoriske reformen nå er gjennomført, og forvaltningen er gått over i en mer ordinær driftsfase, er det etter ekspertgruppas vurdering viktig at Arbeids- og velferdsetaten i samarbeid med kommunesektoren i tiden framover prioriterer et systematisk og målrettet arbeid med kompetanseutvikling i arbeids- og velferdsforvaltningen. En sentral oppgave i den sammenheng er å utarbeide en helhetlig kompetansestrategi som ivaretar kompetansebehov både på kort og lang sikt. Dette er også et av tiltakene som foreslås i en utredning foretatt av Rambøll (2010). I den sammenheng er det viktig å ivareta behov for både felles basiskompetanse (inkludert felles verdier) og behov og krav knyttet til ulike faglige roller i arbeids- og velferdsforvaltningen. Et sentralt spørsmål i avklaringen av den rollespesifikke kompetansen er hvordan kompetansen skal organiseres og hvor langt en skal gå i retning spesialisering både i NAV-kontorene og i kundesentrene. For å sikre målrettet kompetanseutvikling bør konkrete kompetansehevingstiltak utformes og iverksettes med grunnlag i kartlegging av eksisterende kompetanse og behov.

Ekspertgruppa anser det som viktig at kompetanseutviklingen inngår i en helhetlig strategi for medarbeiderutvikling som inkluderer momenter som både ivaretar rekruttering, faglig utvikling og fastholdelse av kompetente medarbeidere i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det vil si at faglig utvikling må ses i sammenheng med strategier for rekruttering, karriereutvikling etc. Strategien bør forankres både på

⁹ Det er viktig å presisere at det her er snakk om grunnleggende basiskompetanse på tvers av ulike roller. Det betyr ikke at alle skal kunne alt ved et NAV-kontor eller en forvaltningsenhet.

¹⁰ *Kompetanse i NAV-kontoret. Overordnede prinsipper og føringer.* Her skisseres overordnede målsetninger for kompetanseutvikling i NAV-kontoret, kompetansebehov knyttet til veileder- og lederrollen i NAV-kontor, rolle- og ansvarsfordeling på området, samt en oversikt over metoder og verktøy i opplæringen. Tilgjengelig på: http://www.fo.no/getfile.php/Filer/01%20FO-sentralt%20filer/NAV-dokumenter/Kompetanse_i_NAV-kontorene.pdf

sentralt og lokalt nivå i arbeids- og velferdsetaten og kommunesektoren, og kombinere felles føringer for kompetanseutviklingen, med muligheter for lokalt tilpassede tiltak.

Som påpekt i delrapport 1 har de ansatte i NAV-kontorene og forvaltningsenhetene et relativt høyt utdanningsnivå. Vel 70 prosent har universitets- og høyskoleutdanning. En del av disse har mer enn 4 års universitets- og høyskoleutdanning. Samtidig synes det å være relativt høy turnover blant ansatte med høyest utdanning. Det er ellers bred enighet blant ledere av NAV-kontorene og forvaltningsenhetene om at høyere utdanning er viktig for å kunne arbeide i arbeids- og velferdsforvaltningen, og at rekruttering av personell med høyere utdanning bør være sentralt i arbeids- og velferdsforvaltningens kompetansehevingsarbeid. NAV-lederne ønsker særlig å rekruttere personer med utdanning på bachelornivå, men flere påpeker også betydningen av å rekruttere personer med masterutdanning, blant annet for å styrke og utvikle arbeids- og velferdsforvaltningen som arbeidsplass og fagetat.

I lys av dette, og for øvrig i tråd med anbefalingene i Rambøll-rapporten, er det viktig at det blir etablert et nærmere samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og universitets- og høyskolesektoren for å bidra til at forvaltningens behov for ansatte med høy og relevant kompetanse blir godt ivaretatt.

7.3.3 Kompetansebehov som følge av gruppas forslag til organisatoriske endringer

Flere av ekspertgruppas forslag til endringer vil kreve økt kompetanse. Det gjelder særlig forslagene om spesialisering av kundesentrene og endret arbeidsdeling mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter.

Etablering av kundesentre vil kreve en samling av kompetanse i fylker som i dag kun har telefonimottak på NAV-kontorene. Ekspertgruppa antar at dette kan gjøres ved en moderat flytting av ressurser og ved nyrekruttering. Omfanget av nyrekruttering vil være bestemmende for kompetansebehovet. Økt spesialisering i kundesentrene, blant annet på familieområdet, vil medføre behov for utviklingen av dybdekompetanse og spesialisering.

Endret ansvarsdeling på uføreområdet vil medføre behov for kompetansetiltak i større NAV-kontor eller tjenesteområder som får tillagt vedtaksmyndighet på dette området. Det vil blant annet være behov for juridisk, medisinsk og samfunnsvitenskapelig kompetanse. Konkret behov vil være avhengig av kompetansenivået på tilgjengelige ressurser. Ved stor grad av nyrekruttering vil det være behov for betydelige kompetansetiltak. Flytting av ansvar for pensjonsberegning til forvaltningsenheter på kort sikt og til NAV-kontor på lenger sikt vil medføre behov for noe opplæring på regelverk og bruk av fagsystem (Pesys).

Etablering av tjenesteområder vil kunne kreve kompetanseutvikling, avhengig av hvilket tjenestespekter dette skal ivareta. Samtidig vil en slik organisering legge til rette for bedre utnyttelse av allerede eksisterende kompetanse på tvers av NAV-kontor.

Ytterligere sentralisering av saksbehandlingen på barnebidragsområdet tilsier etter ekspertgruppas vurdering trolig behov for en god del kompetansetiltak. Blant annet som en konsekvens av at dette området har en annen innretning enn ytelser etter folketrygden.

7.4 Ekspertgruppas vurdering

Velfungerende IKT-systemer og høy kompetanse blant ansatte er sentrale rammebetingelser for å realisere forventningene til NAV-reformen, og for å sikre god oppgaveløsning og arbeidsdeling. Utfordringene på disse områdene må møtes gjennom målrettet innsats over tid.

Ekspertgruppa ser et sterkt behov for å styrke rammebetingelsene på IKT-området. Arbeids- og velferdsetaten har i dag IKT-løsninger med klare begrensninger for nødvendig videreutvikling av saksbehandlingsløsninger på tvers av gamle etatsgrenser og nye interaktive selvbetjeningsløsninger. En IKT-modernisering er nå i planleggingsfasen. Etter gruppas vurdering bør dette arbeidet få høy prioritet i årene fremover. Gruppa vurderer videre at områder hvor IKT-støtten anses som særlig svak i dag, herunder særlig sykepengeområdet, bør prioriteres. Utviklingen av interaktive selvbetjeningsløsninger bør også stå sentralt. Etter gruppas vurdering bør Arbeids- og velferdsetaten ha tett dialog med KS og kommunen om de IKT-løsningene som også vil kunne tas i bruk overfor kommunale brukergrupper.

På kort sikt anbefaler gruppa at implementering av skanning og utvikling av systemstøtte for avvikshåndtering prioriteres. I tillegg vil foreslåtte endringer i denne rapporten kreve visse IKT-messige justeringer. Mulighetene for videreutvikling av dagens fagsystem må vurderes i lys av de forstående planene om større IKT-modernisering.

Ekspertgruppa understreker at det vil være stort behov for en systematisk tilnærming til kompetanseutvikling i årene fremover for å sikre gode tjenester for brukeren, motiverte og kompetente medarbeidere og en effektiv forvaltning. Det er viktig at kompetansetiltak i tilknytning til innholdsreformene (kvalifiseringsprogrammet, arbeidsevnevurdering og arbeidsavklaringspenger) gis høy prioritet i tiden framover. I den forbindelse er det viktig at ansatte i NAV-kontor og forvaltningsenheter utvikler god rollespesifikk kompetanse knyttet til sine konkrete arbeidsoppgaver. I lys av en differensiert brukergruppe og det store spekteret av ulike virkemidler ser gruppa behov for en viss spesialisering både i NAV-kontorene og i kundesentrene. Samtidig bør det satses på felles kompetanseutviklingstiltak med sikte på å bygge en felles kulturell og faglig plattform og god helhetsforståelse på tvers av enheter.

Ekspertgruppa understreker betydningene av at det blir utarbeidet en strategi for kompetanse- og medarbeiderutvikling som ivaretar behov for både rekruttering, faglig utvikling og fastholdelse av kompetente medarbeidere i arbeids- og velferdsforvaltningen – både på kort og lang sikt. For å sikre rekruttering og videreutdanning av faglig gode medarbeidere vurderer gruppa det videre som viktig at det etableres et nærmere samarbeid mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og universitets- og høyskolesektoren.

8 Utvalgets anbefalinger

8.1 Innledning

Dette kapitlet oppsummerer ekspertgruppas problemforståelse, forslag og begrunnelser. Konsekvenser av forslagene i form av personellbehov, vesentlige endringer i eksisterende IKT-løsninger og behov for kompetanse mv. nevnes kort.

Arbeids- og velferdsetaten har i løpet av gjennomføringen av NAV-reformen hatt mangelfull måloppnåelse på en rekke områder. Det dreier seg blant annet om økte restanser, lange saksbehandlingstider, feilutbetalinger, mangler i oppfølgingsarbeidet, svak tilgjengelighet på telefon og som en konsekvens av dette, misfornøyde brukere, jf. delrapport 1. De svake resultatene må etter ekspertgruppas vurdering i hovedsak tilskrives to forhold:

- Selve NAV-reformen som har bundet opp kapasitet og fokus hos både ledere og ansatte i selve gjennomføringsfasen og den første tiden med ordinær drift.
- Økningen i etterspørselen etter Arbeids- og velferdsetatens ytelser, primært som følge av økningen i arbeidsledigheten i løpet av reformperioden. Den internasjonale finanskrisen forsterket ledighetsproblemene utover i 2008.

Den negative resultatutviklingen knyttet til saksbehandlingstider og restanser brytes våren 2009. Dette skjer parallelt med at Arbeids- og velferdsetaten tilføres mer ressurser, at etaten iverksetter en rekke tiltak, at veksten i ledigheten flater ut og at de organisatoriske endringene i NAV-reformen går inn i en slutfase. Selv om saksbehandlingstidene våren 2010 i hovedsak er tilbake på det nivået de hadde før reformprosessen startet, er de fortsatt lange. Mange av de øvrige problemene som ble observert i omstillingsfasen består.

Det grunnleggende spørsmålet i ekspertgruppas mandat gjelder forholdet mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Det er etter gruppas syn i hovedsak fire argumenter for ikke å gjøre betydelige endringer i den grunnleggende strukturen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter:

- Den betydelige oppgaveporteføljen som ligger i Arbeids- og velferdsetaten (56 statlige ytelser) gjør det ikke mulig å bygge opp heldekkende spesialistkompetanse ved alle NAV-kontorene. Dette understrekes ytterligere ved at flere av ytelsene er meget komplekse.
- En spesialisering av Arbeids- og velferdsetaten ved hjelp av forvaltningsenheter er en avgjørende forutsetning for at NAV-kontorene skal kunne ha det nødvendige fokus på individuell veiledning og oppfølging av brukerne med sikte på arbeid og aktivitet, som er kontorenes hovedformål.
- Det kan for ytelser med stort volum hentes ut stordriftsfordeler i saksbehandlingen dersom saksbehandlingsprosedyrene understøttes av gode IKT-løsninger.
- Betydelige endringer i arbeidsfordelingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene nå vil gi en ny periode med økte restanser i Arbeids- og velferdsetaten.

At delmålene med NAV-reformen ikke er nådd, gjør at det er behov for visse endringer i organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen. Ekspertgruppa legger derfor fram en strategi som kan bidra til høyere måloppnåelse. Strategien kan oppsummeres gjennom følgende stikkord:

- Oppgavefokusering – rendyrke innsatsen på NAV-kontorene mot arbeid og aktivitet.
- Effektivisering – bedre ressursutnyttelsen og ressursfordelingen i Arbeids- og velferdsetaten og i NAV-kontorene.
- Diversifisering – kanalisere brukerne inn til NAV gjennom ulike kanaler avhengig av deres behov.
- Arbeidsdeling og forenkling – bedre samhandlingen og saksflyten mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene.

Ekspertgruppas forslag til konkrete tiltak knyttet til disse hovedgrepene er oppsummert nedenfor.

Som en del av organisasjonsendringene vil ekspertgruppa påpeke at det over tid må legges opp til en bedring av arbeids- og velferdsforvaltningens rammebetingelser på sentrale områder, særlig når det gjelder IKT og kompetanseutvikling. Bare på den måten kan den organisasjonsmodellen som er etablert, bidra til å realisere forventningene til NAV-reformen.

8.2 Oppgavefokusering - lokal oppgaveorganisering og ledelse

Ekspertgruppa mener at NAV-kontoret i større grad bør konsentreres om arbeidsrettede aktiviteter. En bred oppgaveportefølje kan bidra til å svekke det ledelsesmessige fokus på NAV-kontorets kjerneoppgaver, arbeid og aktivitet. På statlig side har man derfor etablert forvaltningsenheter. I tillegg er betydelige arbeidsoppgaver (helserefusjoner, oppgjør for pasienttransport og frikort) overført fra NAV-kontorene til helseforetakene/ helsetjenesteforvaltningen.

Ekspertgruppa anbefaler at den kommunale oppgavebredden i NAV-kontorene begrenses blant annet ved at de mer helserelaterte tjenestene flyttes ut av NAV-kontorene. Samhandlingsreformen legger vekt på at samarbeidet mellom primærhelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten skal styrkes. Etter gruppas vurdering vil det ligge bedre til rette for en slik samordning dersom de helserelaterte tjenestene som rus og psykiatri er organisert i kommunale enheter utenfor NAV-kontoret. Gruppa kan heller ikke se at tjenester som er rettet mot barn eller forvaltning av kommunale boliger eller Husbankens støtteordninger skal ligge i NAV-kontoret, og anbefaler at også disse tjenestene flyttes ut. Gruppa foreslår ikke noen lovmessig begrensning av kommunenes oppgavebredde i NAV-kontoret, men mener at dette i første omgang bør løses ved at den enkelte kommune og Arbeids- og velferdsetaten ved reforhandling av samarbeidsavtalen blir enig om å redusere antall kommunale tjenester i kontoret.

Ledelsesmodellen i NAV-kontorene skal bygge opp under de overordnede målene for NAV-reformen. Etter ekspertgruppas vurdering vil det best kunne skje gjennom en enhetlig ledelse av NAV-kontorene. De fleste NAV-kontorene har i dag en leder, men

blant annet noen av de største byene har todelt ledelse. Todelt ledelse benyttes primært i en overgangsfase i fusjonerte organisasjoner, men vil over tid være et hinder mot å få til integrerte enheter. Enhetlig ledelse kan sikre et klart lederfokus i NAV-kontoret. En reduksjon av den kommunale oppgavebredden vil i seg selv legge bedre til rette for enhetlig ledelse. Lederen kan være kommunalt eller statlig ansatt. Dette må det være opp til de to oppdragsgiverne for NAV-kontoret selv å bestemme. Gruppen peker videre på at det bør legges bedre til rette for enhetlig ledelse gjennom videreutvikling av felles mål- og resultatstyringssystem for NAV-kontorene, og at det arbeides med å få et enhetlig avtaleverk for ansatte i NAV-kontorene.

8.3 Effektiv ressursutnyttelse og ressursfordeling

Arbeids- og velferdsforvaltningen består av mange små NAV-kontorer. Det kan gjøre det vanskelig å ha tilstrekkelig kompetanse og ressurser for å løse oppgavene i det enkelte NAV-kontor. I noen områder der det er flere små kommuner har det derfor vokst fram samarbeidsløsninger mellom NAV-kontorene når det gjelder statlige tjenester. Interkommunalt samarbeid om de kommunale oppgavene i NAV-kontoret forekommer også, men i mindre grad. Ekspertgruppa anbefaler at en modell basert på tjenesteområder og interkommunalt samarbeid blir hovedmodellen for tjenestene i NAV-kontoret i områder med små kommuner og lite befolkningsunderlag. Dette vil kunne legge til rette for mer dybdekompetanse i førstelinjetjenesten og bedre ressursutnyttelse ved at det muliggjør ressursbruk på tvers av det enkelte NAV-kontor. Brukeren skal fortsatt kunne møte på sitt lokale NAV-kontor og få sitt tjenestebehov dekket der. Å styrke dybdekompetansen i førstelinjetjenesten gjennom innføring av en slik modell gir økte muligheter for delegering av oppgaver.

Dagens kriterier for ressursfordeling mellom fylker er en videreføring av fordelingsmodellene fra trygdeetaten og Aetat. Dette er modeller med fordelingskriterier som i liten grad er tilpasset ny organisering og fordelingen av oppgaver i etaten. Ekspertgruppa anbefaler derfor at Arbeids- og velferdsetaten utvikler og implementerer en ny modell for ressursfordeling.

8.4 Diversifisering av brukergrensesnittet – fra en dør eller flere kanaler til arbeids- og velferdsforvaltningen

Det er stort press mot NAV-kontorene. De må besvare en rekke henvendelser fra brukerne og motta og ekspedere store mengder post. Rutinene for posthåndtering medfører unødvendig lang saksbehandlingstid på en del stønadsområder. Brukerne må ofte vente lenge på svar og mange får ikke tilfredsstillende svar på sine spørsmål. Samlet sett kan dette føre til at brukere ikke får den nødvendige veiledning og oppfølging av kontoret.

Ekspertgruppa ser dette i sammenheng med forestillingen om NAV-kontoret som brukernes hoveddør inn til arbeids- og velferdsforvaltningens samlede tjenestetilbud, og brukernes manglende muligheter til å velge kanal ved henvendelser til forvaltningen. Dagens interne postgang har en lite hensiktsmessig organisering ved at alle krav om ytelser, uavhengig av om det er ytelser med aktivitetskrav eller ikke, går gjennom NAV-kontorene. Utfordringer på telefoniområdet har ført til et betydelig

press både på forvaltningsenhetene og NAV-kontorene: Mangel på kundesentre i tre av fire fylker, en uavklart kundesenterstrategi og et bredt informasjonsansvar for NAV-kontorene som det ikke har vært mulig å matche på kompetansesiden. I tillegg kommer få interaktive selvbetjeningsløsninger, unntatt på pensjonsområdet og for arbeidsmarked. Dels har dette sammenheng med IKT-messige begrensninger.

Etter ekspertgruppas vurdering bør brukergrensesnittet utformes med utgangspunkt i at arbeids- og velferdsforvaltningen har svært differensierte brukergrupper. Prinsippet bør være at brukerne skal ha ulike kanaler inn til forvaltningens tjenestetilbud, at brukernes behov for bistand skal styre deres valg av kanal, og at det bak hver kanal finnes nødvendig kompetanse til å kunne gi tilfredsstillende svar eller behandle saken.

Ekspertgruppa anbefaler på kort sikt at telefoniområdet styrkes gjennom etablering av kundesentre for alle fylker. Gruppa anbefaler videre at det utvikles mer dybdekompetanse i kundesentrene som grunnlag for spesialisering. De positive effektene av spesialisering antas å være særlig store på familieområdet.

Ekspertgruppa påpeker videre behovet for en betydelig utbygging av internettbaserte selvbetjeningsløsninger. Dette krever omfattende modernisering av dagens saksbehandlingssystemer, og kan først gjennomføres på litt lenger sikt.

Gruppa er ellers kjent med at Arbeids- og velferdsdirektoratet tar sikte på å innføre et system med skanning av fagpost i løpet av 2010. Dette innebærer at posten skannes i et felles postmottak uten å gå veien om NAV-kontoret, og at saken tilgjengeliggjøres elektronisk hos den enhet som skal behandle saken. Gruppa vil understreke viktigheten av at løsningen blir realisert.

Samlet vil dette i betydelig grad øke brukernes tilgjengelighet til arbeids- og velferdsforvaltningen. Brukerne vil kunne få raskere svar på sine henvendelser, få mer kompetente svar og flere henvendelser kan avsluttes i første samtale med bruker. Det vil frigjøre mer tid særlig i NAV-kontorene, og mer ressurser kan benyttes til oppfølging og veiledning av brukere for arbeid og aktivitet.

Forslagene vil kreve IKT-messige tilpasninger, særlig når det gjelder utvikling av selvbetjeningsløsninger. I tillegg må det gjennomføres kompetansebygging i kundesentrene.

8.5 Arbeidsdeling og forenkling i saksflyten mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter

Ekspertgruppa har vurdert utfordringer og mulige endringer i arbeidsdeling og saksflyt for dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger, uførepensjon, ytelser til enslige forsørgere og barnebidrag. For enkelte av disse områdene er problemet lange og til dels økende saksbehandlingstider og restanser. For noen av områdene er selve saksbehandlingen delt mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter. Avhengig av hvordan denne delingen er foretatt, kan dette skape uklarheter om ansvars plassering og unødig dobbeltarbeid. Deltakere i referansegruppa har gitt uttrykk for ønske om en annen arbeidsdeling for noen av disse områdene enn den som gjelder i dag.

Ekspertgruppa har på dette grunnlag vurdert en *desentralisering* av oppgaveløsning og vedtaksmyndighet fra forvaltningsenhet til NAV-kontor, og en sentralisering fra NAV-kontor til forvaltningsenhet og/eller fra fylkesvise til mer sentraliserte/nasjonale forvaltningsenheter. Videre har gruppa vurdert forenklinger ved å redusere antall ledd eller enheter i behandlingen av en sak, eller forenkling av rutiner og regelverk.

Ekspertgruppa viser til at arbeidsdelingen og saksflyten på uførepensjonsområdet er kompleks med behandling i flere enheter. Gruppa går inn for en kombinasjon av desentralisering/sentralisering av vurderinger og vedtaksmyndighet for brukernære vilkår som foreslås lagt til et begrenset antall NAV-kontor per fylke eller til tjenesteområder. Gruppa vil understreke at en forutsetning for dette er at de aktuelle kontorene har etablert robuste fagmiljøer og har nødvendige dybdekompetanse på området. Konsekvensene av uføretrygding både for den enkelte, og i et samfunnsmessig perspektiv, tilsier at kvalitetskravene til saksbehandlingen på dette området må være særlig strenge. Gruppa ser ellers behov for forenklinger på dette området, og drøfter ulike løsninger som kan redusere antall enheter i saksbehandlingen. Løsningene som gruppa går inn for vil kunne redusere antall ledd i saksflyten fra fire til tre for storparten av sakene på kort sikt, og fra fire til to på lengre sikt.

Ekspertgruppa går videre inn for å desentralisere enkelte oppgaver på sykepengeområdet. Det dreier seg blant annet om oppgaver av klart arbeidsrettet karakter, som NAV-kontoret i dag i prinsippet skal ha ansvar for. Ved vurdering av ansvars plassering for behandling av sykepenger under utenlandsopphold reiser gruppa spørsmål om denne ordningen bør bestå.

Når det gjelder stønadsordningen for enslige forsørgere ser gruppa behov for å tydeliggjøre rutineene for arbeidsdeling slik at NAV-kontorets ansvar for aktivitetskravet kommer klarere fram som premiss for saksbehandlingen. Gruppa mener at regelverket på dette området bør gjennomgå med sikte på å bringe det mer på linje med regelverk og aktivitetskrav som gjelder på andre områder med aktivitetskrav, som for eksempel arbeidsavklaringspenger.

Ekspertgruppa ser et klart behov for en ytterligere sentralisering av behandlingen av barnebidrag i forhold til dagens ordning, og foreslår at ansvaret legges til et fåtall spesialiserte enheter eller en enhet på nasjonalt nivå.

Arbeidsgruppa foreslår ingen endringer i ansvarsdelingen på dagpengeområdet eller for arbeidsavklaringspenger.

I tillegg til dette drøftes også andre typer av tiltak som kan understøtte og forbedre dagens arbeidsdeling, både på områder der gruppa mener denne ikke bør endres, eller som kan kombineres med og understøtte en endret arbeidsdeling. Det gjelder særlig nye IKT-løsninger på sykepengeområdet.

Til sammen vil disse forslagene bidra til en klarere arbeidsdeling som tydeliggjør NAV-kontorets ansvar for arbeid og aktivitet og forvaltningsenhetenes ansvar for klare forvaltningsoppgaver og lovanvendelse. Sammen med forenkling av saksflyten

på uføreområdet kan dette bidra til en mer effektiv saksbehandling som følge av mindre problemer med dobbeltbehandling og at saker går i loop mellom kontor og forvaltningsenhet. Brukerne vil kunne oppleve raskere behandlingstid på krav om ytelser og arbeidsrettet bistand fra NAV-kontoret. Mer dybdekompetanse i vurderinger og vedtak om uførepensjon plassert i tjenesteområder/større NAV-kontor kan bidra til økt kvalitet i saksbehandlingen og gi mer myndige NAV-kontor. Sterkere fagmiljøer på bidragsområdet kan bidra til økt kvalitet i saksbehandlingen.

Endring i oppgaveløsning og vedtaksmyndighet på uføreområdet og ytterligere sentralisering av behandling av bidragssaker vil gi behov for utvikling av ny IKT-støtte og en ikke ubetydelig kompetansbygging.

Ekspertgruppa viser ellers til pågående og planlagte tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten, som kan forventes å ha positive effekter på arbeidsdelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter og på oppgaveløsningen i de respektive enhetene. Det gjelder blant annet en handlingsplan for intern kontroll, standardisering av arbeidsprosesser i NAV-kontorene og forvaltningsenhetene (beste interne praksis), arbeid med kvalitet og effektivitet i saksbehandlingen (kontinuerlig forbedringsprosjekt), og etablering av samarbeidsarenaer/fagnettverk for å styrke samarbeidet mellom ansatte i NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Tiltakene er nærmere omtalt i delrapport 1 (kapittel 11).

8.6 Rammebetingelser – IKT og kompetanse

Gode IKT-systemer er viktige rammebetingelser for velfungerende arbeidsprosesser og arbeidsdeling, for å sikre god kvalitet i saksbehandlingen og ikke minst for samhandlingen med brukerne. Arbeids- og velferdsetaten har i dag en svært kompleks IKT-portefølje med tydelige begrensninger med tanke på videre utvikling og tilpasning. Dette begrenser også utviklingen av interaktive selvbetjeningsløsninger. Ekspertgruppa er kjent med at etaten nå er i ferd med å planlegge en samlet modernisering av IKT-løsningene. Dette forutsetter omfattende investeringer i nye løsninger og er et krevende utviklingsløp som vil måtte gjennomføres over flere år. Forbedringspotensialet ved IKT-modernisering er særlig tydelig på fagområdene sykepengesaker, uførepensjon og familieytelser. Gruppa ser det som viktig at de områdene hvor forbedringspotensialet anses som størst, blir prioritert i moderniseringsarbeidet.

På kort sikt ser ekspertgruppa det som viktig å få etablert et system for skanning av post og elektronisk dokumenthåndtering. Tilsvarende bør Arbeids- og velferdsetaten få etablert et IKT-basert avvikshåndteringssystem, som kan bidra til læring og samarbeid mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter om saker som ”går feil”, slik at denne type problemer kan unngås.

Kompetanse er et av de viktigste virkemidlene og premissene for å realisere målene med NAV-reformen. Kompetanse har også vært et sentralt tema i skriftlige innspill fra og i møtene med deltakerne i referansegruppa. Foruten å vurdere kompetansebehov som følge av forslagene til organisatoriske endringer trekker ekspertgruppa fram kompetanseområder og peker på tiltak som den mener kan understøtte organiseringen av og målene for arbeids- og velferdsforvaltningen, og

som bør prioriteres. Her inngår både kompetanseutvikling knyttet til konkrete arbeidsområder og tiltak for å ivareta god arbeidsdeling og helhetsforståelse på tvers av enheter.

Ekspertgruppa viser videre til betydningen av at det blir utarbeidet en strategi for kompetanse- og medarbeiderutvikling som ivaretar både rekruttering, faglig utvikling og at kompetente medarbeidere velger å fortsette i arbeids- og velferdsforvaltningen.

8.7 Økonomiske konsekvenser

De fleste av ekspertgruppas forslag til tiltak vil ikke ha økonomiske konsekvenser av betydning. Forslagene innebærer primært flytting av oppgaver og ressurser mellom enheter internt i arbeids- og velferdsforvaltningen, og fra NAV-kontorene tilbake til andre kommunale enheter. Enkelte av forslagene, for eksempel etablering av kundesentre for alle fylker, endret oppgavefordeling på uføreområdet og sentralisering av barnebidragsområdet, kan gi merutgifter i form av omstillings- og husleiekostnader, men vil samtidig kunne gi innsparinger på andre områder i arbeids- og velferdsforvaltningen og på lenger sikt. Gruppa har ikke foretatt noen inngående vurdering av de økonomiske konsekvensene på disse områdene, og legger til grunn at forslagene samlet sett er provenynøytrale.

Ekspertgruppa vil samtidig understreke at en modernisering av IKT-løsningene vil kreve betydelige investeringer over flere år. Det samme gjelder en systematisk kompetanseutvikling. Siden dette er langsiktige løsninger og utviklingstiltak som forutsetter omfattende behovsanalyser og planlegging, og som ligger i forlengelsen av de tiltak som ekspertgruppa har foreslått, er det ikke gjort anslag over kostnader for satsinger på disse områdene.

Litteraturliste

- Alm Andreassen, T., A.-L. Fimreite og K. Hagen. 2009. Introduksjon: NAV i støpeskjeen: Intensjoner og utfordringer. Tidsskrift for velferdsforskning 12 (3):152-256.
- Askim, J., A.-L. Fimreite, A. Moseley and L. H. Pedersen. 2010. One-stop-shops for Social Welfare: The adaptation of an Organizational Form in Three Countries. In T. Christensen and A.L. Fimreite (eds.) "Nav in an International Context", Report 1/2010. Bergen: Stein Rokkan Centre for Social Studies (Rokkan-senteret).
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. 2009a. Ressurskartlegging i NAV. Status 2009 – utviklingen 2008-2009. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Finn, D. 2000. Welfare to Work: The Local Dimension. Journal of European Social policy 10 (1):43-57.
- Hansen, H. T. 2009. NAV på rett vei? En surveybasert brukerundersøkelse. Tidsskrift for velferdsforskning 12 (3):207-227.
- Helgøy, Ingrid, Nanna Kildal og Even Nilssen. 2010. Mot en ny yrkesrolle i NAV? Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- NAV, KS og Sosial- og Helsedirektoratet. Kompetanse i NAV-kontoret. Overordnede prinsipper og føringer. 2007.
- Nossen, J. P. 2010. Økt legemeldt sykefravær etter finanskrisen: Flere langvarige sykefravær for menn. *Arbeid og velferd*, nr 1/2010.
- Pearce, C.L., and J. Conger (ed.) 2003. Shared leadership. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Rambøll Management. Utredning av hvordan tilbud innen høyere utdanning kan bidra til å dekke langsiktig kompetansebehov i arbeids- og velferdsetaten. Rapport, januar 2010.
- Røysum, A. 2009. Ulike forståelser av helhetlig oppfølging i NAV? Tidsskrift for Velferdsforskning 12 (3):192–206.
- Riksrevisjonens rapport om revisjon av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008, tillegg 2 til Dokument 1 (2009-2010).
- Prop.1 S (2009-2010) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2010.
- St.prp.nr. 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning.

St.prp. nr. 51(2008-2009) Redegjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen og forslag om tilførsel av ressurser til Arbeids- og velferdsetaten.

St.prp. nr. 87 (2007-2008) Om styrking av Arbeids- og velferdsetaten.

St.prp. nr. 37 (2008-2009) Om endringer i statsbudsjettet 2009 med tiltak for arbeid.

St.meld. nr. 47 (2008-2009) Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid.

Wiggan, J. 2007. Reforming the United Kingdom's public employment and social security agencies. *International Review of Administrative Sciences* 73 (3):409-424

Vedlegg: Tjenester og ytelser i arbeids- og velferdsforvaltningen

Oversikt over hovedytelser og tjenester i Arbeids- og velferdsetaten per juni 2010

- Arbeidsavklaringspenger
- Arbeidsrettede tiltak og virkemidler
 - Lønnsgaranti
 - Tilrettelegging
 - Inkluderende arbeidsliv
- Barnebidrag (bidragsforskudd og barnebidrag)
- Farskap
- Barnetrygd
- Bidrag
- Dagpenger
- Enslig forsørger (stønad til enslig forsørger/barnetilsyn, utdanningsstønad)
- Familiepleier
- Foreldrepenger
- Frivillig yrkesskadetrygd
- Frivillig forsikring for sykepenger for selvstendig næringsdrivende
- Frivillig medlemsskap i folketrygden – innkreving av trygdeavgift
- Gravferdsstønad
- Grunnstønad
- Hjelpstønad
- Hjelpemidler til voksne og barn
 - teknisk løsning, personlig assistanse og/eller tilrettelegging av omgivelser, herunder tolke og ledsagerhjelp, syn og hørsel
 - ortopediske hjelpemidler, grunnmønster, proteser
- Stønad til motorkjøretøy
- Tilskudd til tilpassing av motorkjøretøy
- Trafikkopplæring
- Individstønad
- Internasjonalt
 - Arbeidsformidling internasjonalt (EURES)
 - Helsetjenester i utlandet (innenfor og utenfor EØS)
 - Trygdeavtaler
- Kartlegging og behovsvurdering (oppfølging HP 5)
- Kontantstøtte
- Menerstatning ved yrkesskade eller yrkessykdom
- Omsorgspenger
- Omsorgspoeng
- Oppfølging av jobbsøkere - formidlingsbistand
- Pleiepenger
- Ytelser ved barns og andre nære pårørendes sykdom
- Opplæringspenger
- Omsorgspenger ved barns eller barnepassers sykdom
- Pensjoner (alder-, etterlatte-, barne- og avtalefestet pensjon)
- Krigspensjon

- Skademelding (godkjenning av yrkesskade og yrkessykdom)
- Supplerende stønad
- Sykepenger
 - Virkemidler under sykmelding (kjøp av utredning eller rehabilitering, sykepenger under aktiv sykmelding, reisetilskudd)
 - Unntak fra arbeidsgiveransvaret (for kronisk syk eller ved risiko for sykefravær)
 - Unntak fra arbeidsgiveransvaret for liten bedrift
- Sykefraværsoppfølging
- Uførepensjon
- Ventelønn
- Yrkesskade

Oversikt over mulige kommunale tjenester som kan ligge i NAV-kontoret

Tjenester som følger av Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (minimumstjenester):

- økonomisk sosialhjelp (stønad til livsopphold og stønad i særlige tilfeller)
- kvalifiseringsstønaden, som følge av kvalifiseringsprogrammet som kan inneholde ulike tiltak
- råd og veiledning, herunder økonomisk rådgiving
- bolig: midlertidig bolig og sosialtjenesten skal bidra til at vanskeligstilte kan skaffe seg bolig
- rett til individuell plan

Tjenester som følger av Lov om sosiale tjenester (som kan ligge i NAV-kontor):

- praktisk bistand og opplæring til dem med særlige hjelpebehov
- avlastning
- støttekontakt
- plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester
- lønn til personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid
- særlige tiltak overfor rusmiddelmisbrukere

Det kan også ligge inne tjenester etter annen lovgivning.